

A RELEVÂNCIA DOS FATORES DEMOGRÁFICOS PARA A DINÂMICA SOCIAL E AS POLÍTICAS PÚBLICAS

3.1 INTRODUÇÃO

Muitas questões sociais são influenciadas por fatores demográficos e as políticas implementadas para lidar com elas necessariamente precisam tomar (e nem sempre tomam) esses fatores em consideração. Essa consideração pode tomar diferentes formas. Talvez o uso mais comum de informação demográfica seja como *indicador social*, que retrata alguma dimensão das condições de vida da população. Os exemplos mais conhecidos são a mortalidade infantil e a esperança de vida ao nascer, além da renda *per capita*, que tem o tamanho da população como denominador. Mais especificamente, a análise demográfica pode fornecer subsídios para dimensionar corretamente qual é a demanda por certos tipos de serviços sociais. Por exemplo, uma política de educação poderia dar prioridade à erradicação do analfabetismo e efetivamente num país como Angola ou Guiné-Bissau esta prioridade poderia ser correta. Mas uma análise demográfica poderia revelar que num país como o Brasil a grande maioria dos analfabetos tem mais de 40 anos e já perdeu a oportunidade de melhorar a sua condição de vida por meio da alfabetização, de modo que a relação custo/benefício poderia ser mais favorável para outros tipos de programas.

Um uso mais sofisticado do conhecimento demográfico é a segmentação de mercados onde as características do público alvo são associadas às suas características demográficas. Por exemplo, pouco sentido faz construir moradias populares cujo tamanho não seja adequado para o padrão demográfico (e econômico) dos beneficiários potenciais. Além do seu uso para fins propriamente comerciais e para a estruturação de serviços sociais, essas técnicas são muito usadas para definir

estratégias eleitorais, inclusive para dividir os distritos eleitorais segundo as conveniências de um ou outro partido. Em outros casos se trata do próprio desenho da política que faz a sua viabilidade dependente de uma dinâmica demográfica que era favorável na época da sua formulação, mas que foi mudando ao longo do tempo. É o caso dos regimes de repartição de Previdência Social, que foram formulados numa época em que o número de contribuintes era muito maior do que o número de beneficiários, mas que gradualmente começaram a enfrentar os efeitos do envelhecimento populacional. Em outros casos ainda são as próprias tendências demográficas que formam o objeto das políticas, como no caso das políticas de população.

As projeções demográficas têm uma importância especial por seu papel central nos exercícios de planejamento. A evolução futura das variáveis demográficas é mais previsível do que a evolução de outros elementos do planejamento. Por exemplo, o impacto do crescimento futuro da economia sobre o equilíbrio das contas da Previdência Social é muito difícil de ser previsto com precisão, ao passo que o crescente desequilíbrio do número de beneficiários e contribuintes tem um nível de incerteza significativamente menor. Esta é uma das razões pelas quais as projeções demográficas costumam ser a espinha dorsal de qualquer exercício de planejamento do futuro, especialmente de políticas públicas formuladas e direcionadas para subgrupos populacionais específicos. O Capítulo 21 discutirá os princípios básicos da metodologia de projeção, mas não entrará muito no tema da tradução das projeções demográficas para projeções em outras áreas, como educação, mercado de trabalho etc.

Este capítulo apresenta alguns exemplos de temas sociais e políticos onde a demografia tem um papel importante. Trata-se apenas de ilustrar alguns tópicos, como um tipo de mostruário de interações relevantes, sem qualquer pretensão de ser exaustivo na amplitude dos temas selecionados ou no seu aprofundamento substantivo. Vários dos temas podem ser analisados sob diferentes óticas e têm sido objeto de uma vasta bibliografia que só pode ser abordada superficialmente num livro como este. O livro de Thomas (2018), que está livremente disponível em internet, descreve vários dos temas tratados neste capítulo em muito mais detalhe, embora com um foco nos EUA, mas mesmo esse livro não pretende apresentar mais do que uma visão geral de cada tema. Martine e Faria (1986) fazem uma revisão mais completa da relação entre tendências demográficas, pesquisa e política no Brasil entre a década de 40 e 80 no Brasil. Também existem diversos textos publicados pela ABEP que cobrem os mesmos e outros temas em muito mais detalhe do que será possível aqui (por exemplo, Rios-Neto, 2006; Brito et al., 2007; e Rios-Neto, Martine e Alves, 2009). Alguns dos exemplos serão retomados posteriormente em outros capítulos, principalmente no Capítulo 6, sobre os efeitos da estrutura etária, no Capítulo 14, sobre Demografia Econômica, e no Capítulo 21, sobre Projeções Demográficas. Outros exemplos, como as seções sobre Políticas de População, Saúde Reprodutiva e Demografia Eleitoral só aparecem neste capítulo porque o seu tratamento mais detalhado não cabe dentro da temática deste livro. Algumas referências serão incluídas para quem quiser ler mais a respeito.

3.2 DOCTRINAS DE POPULAÇÃO¹

A discussão central desta seção é o debate sobre qual é o melhor tamanho e a melhor taxa de crescimento da população de um país ou do mundo como um todo. Esse debate tem uma longa história. Durante a maior parte desta história as chamadas *doutrinas* de população se basearam em noções filosóficas ou religiosas que careciam de uma fundamentação propriamente científica. Por um lado, sempre houve uma visão que pregava os benefícios de uma população numerosa, que inclusive caracterizava quase todas as religiões:

Diante da possibilidade das tragédias, a ideia de que o crescimento demográfico em si mesmo era uma espécie de dádiva de deus ou um valor dos bem sucedidos era comum. Crescer e multiplicar soava não apenas como um mandamento maior mas também como uma espécie de mecanismo de compensação diante de eminentes catástrofes provocadas por crises de mortalidade mais ou menos cíclicas, que a história oral ou escrita cansou de registrar. A ideia de que o crescimento demográfico fosse naturalmente desejável, uma espécie de premissa anterior imposta pela natureza, era, portanto, suportada pelos rudimentos da ciência inventada pelos gregos ou pela regra de outra das sagradas escrituras (“crescei e multiplicai-vos”). Em síntese dois raciocínios quase tautológicos povoaram o imaginário social de sociedades pré-industriais por milhares de anos: i) o crescimento da população era sinal de força de um povo, representava um benefício para inúmeros povos agrícolas e a hipótese de controle ou não controle da natalidade era cogitada, embora pudesse gerar resultados duvidosos ou moralmente não recomendáveis; ii) os exemplos de declínio demográfico não só apavoravam famílias e governantes, mas atuavam no sentido de reforçar a premissa anterior, assim como podiam atuar como uma espécie de mecanismo de compensação antecipado/preventivo (Matos, 2014: 51).

Por outro lado, havia ideias que preconizavam a necessidade de algum tipo de equilíbrio entre a população e os recursos nos quais ela se sustentava. Esta ideia está presente, por exemplo, no pensamento de Confúcio, 500 anos a.C., e de Aristóteles, 340 anos a.C. Já no início do século XVI, Thomas Moore, no seu livro *Utopia*, mostrou uma preocupação tanto com o crescimento excessivo como com a insuficiência do crescimento da população e recomendou que cada família tivesse entre 10 e 16 filhos, o que parece um número absurdamente alto pelos critérios de hoje. A recomendação do celibato por Santo Agostinho, por volta de 400 d.C., não se baseava na necessidade de limitar o crescimento da população, mas em motivações de ordem espiritual. A partir do século XVI houve uma disputa entre mercantilistas e fisiocratas, já baseada numa visão mais econômica, em que os primeiros argumentavam que o crescimento da população, da mesma forma como o acúmulo de bens e recursos materiais, era a fonte da riqueza, enquanto os segundos consideravam a terra e não o número dos seus habitantes como a chave a prosperidade. Uma descrição muito mais detalhada destas doutrinas de população anteriores ao século XIX pode ser encontrada em Gonnard (1969).

O debate moderno sobre a funcionalidade do crescimento populacional para o desenvolvimento surgiu no final do século XVIII, no contexto de outras controvérsias, sobre a economia política e o combate à pobreza. A figura central nesse debate foi o pastor anglicano Thomas Malthus (1766-1834). A sua tese, resumida em poucas palavras, foi que as populações sempre tendem

¹ Alguns dos temas a serem discutidos neste capítulo são difíceis de expor sem tomar uma posição implícita nos vários debates em volta deles. Isso vale particularmente para esta seção e a próxima que historicamente têm sido objeto de muitas controvérsias. Apesar dos esforços dos autores para não se identificar demais com um ou outro lado dos debates, inevitavelmente há partes destas seções que se prestam a visões divergentes. Por isso, o leitor é encorajado a manter uma visão crítica em relação ao exposto e eventualmente submeter as partes que levantam dúvidas a uma discussão em grupo.

a reproduzir-se até que alcancem o limite da sua capacidade de sustentação, a qual cresce mais lentamente do que o potencial de crescimento demográfico. Portanto, a humanidade está condenada a viver sempre no limite da miséria, caracterizado pelos chamados *xequês positivos* de fome e sobremortalidade, embora nas versões posteriores da sua tese ele também tenha começado a contemplar certas estratégias preventivas, como o casamento tardio e a abstinência sexual, mas não o uso de métodos artificiais de controle da natalidade.

Embora muitos dos problemas demográficos que o mundo enfrentará no século XXI sejam de outra natureza, as ideias Malthusianas e mais recentemente neoMalthusianas que dominaram o debate sobre população nos últimos dois séculos continuam tendo uma influência muito grande sobre a percepção pública da ciência demográfica e sua incidência nas políticas públicas, ao ponto de muitas vezes serem a “porta de entrada” para o tema. As discussões sobre essas ideias, inclusive em português, são relativamente numerosas (Oliveira, 1985; Verrière, 1991; Nazareth, 1996; Alves, 2002; Damiani, 2008). As razões vão desde a aparente simplicidade da tese até a natureza polêmica das implicações econômicas e políticas que decorrem dela. Entretanto, a multiplicidade de ideias implícitas nos conceitos de Malthusianismo, neoMalthusianismo e antiMalthusianismo tende a criar certa confusão. Algumas ideias comumente atribuídas a Malthus, por exemplo, surgiram posteriormente e podem até ir contra o espírito da tese Malthusiana original. Por isso, convém fazer certa desconstrução dos termos do debate.

A primeira questão que decorre da leitura de Malthus e dos seus críticos se refere à autoria das decisões que determinam o crescimento populacional, ou seja: Quem decide o ritmo de crescimento das populações humanas? A ideia original de Malthus, na versão do *Ensaio sobre o Princípio da População* de 1798, concebia do crescimento da população como uma questão divina, uma lei natural sobre a qual os humanos tinham ou deviam ter pouca ou nenhuma influência. O objetivo do primeiro *Ensaio*, longe de propor uma política de população, era estabelecer um princípio sólido, fundado na suposta vontade divina, para mostrar a inevitabilidade da pobreza e a futilidade das medidas assistencialistas (as Leis dos Pobres) da época, defendidas por filósofos sociais como Godwin e De Condorcet (Alves, 2002). Segundo Malthus, qualquer melhoria da situação dos pobres simplesmente causaria um novo ciclo de expansão demográfica que continuaria até que a população chegasse outra vez a exceder os limites da sua subsistência (os chamados “xequês positivos”), resultando numa população mais numerosa no mesmo nível de miséria. Entretanto, o *Ensaio* teve seis edições, publicadas em 1798, 1803, 1806, 1807, 1817 e 1826 (edição mais recente em português de 2014). Ao longo dessa sequência a tese foi se modificando, principalmente entre a edição de 1798 e as posteriores, nas quais Malthus já admitia alguma influência humana sobre o processo, mediante os chamados *xequês preventivos* (casamento tardio, abstinência sexual), embora essa nunca tenha sido o teor central da sua tese.

Quase todas as correntes de pensamento posteriores – sejam elas neoMalthusianas ou anti-Malthusianas – têm concebido do crescimento da população como um processo sob o domínio humano e não como uma lei natural. A controvérsia que foi se delineando – independentemente do Malthus – foi se este domínio seria puramente individual ou se o estado ou a coletividade teriam o direito de interferir ou pelo menos influenciar estas decisões individuais. A ideia de uma política de população, no sentido que será exposto na próxima seção, não se encontra na obra de Malthus. Demeny e McNicoll atribuem a autoria da primeira proposta de uma política de população a Lloyd (1833), que foi quem formulou a noção de que uma política de população deveria promover institui-

ções e sistemas de incentivos para fornecer sinais aos indivíduos que os levem a comportar-se em harmonia com o interesse coletivo da sociedade. Como será visto abaixo, Marx e Engels aparentemente não foram contrários a esta ideia – pelo menos em teoria –, embora a considerassem irrelevante para as circunstâncias do seu tempo. Curiosamente, na atualidade esta noção outra vez foi relegada a um segundo plano pela posição adotada na Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento (CIPD) no Cairo, em 1994, que fez da livre escolha individual em matéria de decisões reprodutivas a pedra angular de uma política de população implícita, rejeitando a noção de que o estado deve promover instituições e sistemas de incentivos e reduzindo o seu papel à sua obrigação de fornecer os meios para que os indivíduos possam exercer as suas escolhas.

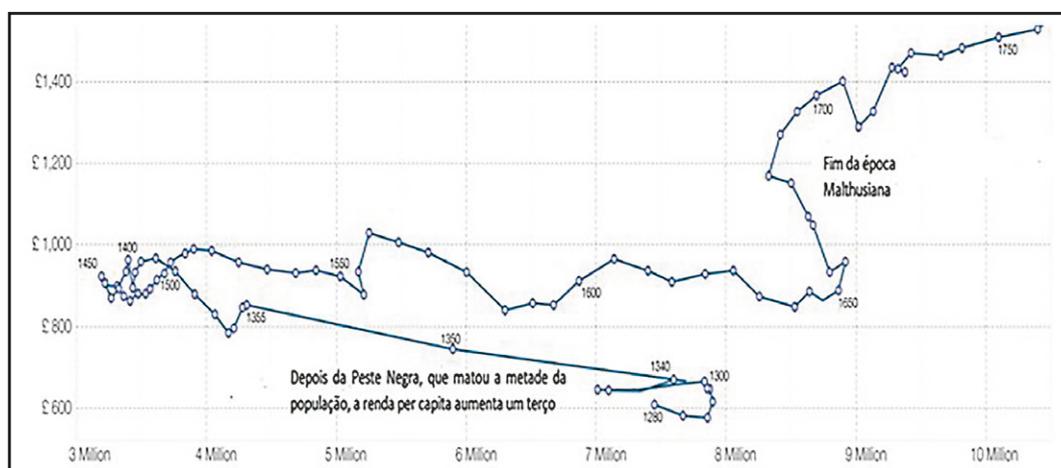
A segunda questão controversa diz respeito aos problemas para a sociedade como um todo que podem decorrer de um crescimento descontrolado da população ou – pelo contrário – de um crescimento excessivamente lento. A origem da tese Malthusiana está na suposta contradição entre a tendência do crescimento da população e o ritmo de expansão dos meios de subsistência, aquilo que hoje em dia se chamaria de Produto Nacional Bruto (PNB). Talvez o postulado mais conhecido da teoria Malthusiana seja que a população tende a crescer naturalmente segundo uma sequência geométrica (1, 2, 4, 8, 16 etc.) até que encontre uma barreira na insuficiência dos meios de subsistência, que crescem segundo uma sequência aritmética (1, 2, 3, 4, 5, 6 etc.). Ambas sequências seriam independentes, de modo que, mais cedo ou mais tarde, a população alcançaria o limite dos seus meios de subsistência.

Essa tese – pelo menos da forma como foi formulada por Malthus – tem sido convincentemente falsificada pelos desenvolvimentos posteriores e hoje em dia é rejeitada até pelos neoMalthusianos. Entretanto, ela podia ter certa validade empírica nos séculos XVIII e anteriores, pois na primeira fase da transição demográfica, antes de uma queda significativa da mortalidade e da fecundidade, as populações efetivamente cresciam de forma mais ou menos geométrica até que encontrassem uma barreira que aumentasse a mortalidade, interrompendo assim o ciclo de crescimento. Ashraf e Galor (2008) descrevem a dinâmica de população que prevalecia na Europa até 1500 e concluem que a evidência empírica daquele período está razoavelmente consistente com a teoria Malthusiana. A renda média aumentava em tempos de contração da população, como depois da Peste Negra do século XIV, e diminuía quando ela chegava perto do seu limite de sustentabilidade, como no início do século XVIII. Só no século XVIII ocorreu uma ruptura fundamental com esse padrão que ultimamente resultou num crescimento sustentado de tanto a população como a renda *per capita* (ver Gráfico 3.1). O crescimento da população teve uma aceleração que durou até a década de 1850 quando a população inglesa atingiu a sua taxa mais alta de crescimento da história (1,83% ao ano), no contexto do maior crescimento econômico observado até então. A partir de 1850, conforme a teoria da transição demográfica, a queda da fecundidade começa, resultando numa diminuição do ritmo de crescimento demográfico.

A condenação do Malthusianismo por Marx teve um alvo muito específico, a saber a ideia da inevitabilidade da pobreza por causa de uma “lei natural” de população que impedisse que os salários superassem certo nível máximo compatível com a subsistência, mas não com a prosperidade da classe trabalhadora. Portanto o termo “população” na obra de Marx não se refere à população em geral, mas àquilo que hoje em dia seria chamado a “força de trabalho” (ver Capítulo 14). Se existisse uma lei natural do tipo Malthusiano, as possibilidades para que a classe trabalhadora pudesse se apropriar de uma maior parcela da mais-valia cairiam por terra. Para

desarmar a armadilha, Marx propôs que cada modo de produção tem a sua própria lei de população, algo que no seu tempo já se deixou vislumbrar. Não se deve esquecer que *O Capital* foi publicado quase 70 anos depois da primeira edição do *Ensaio* de Malthus, quando as evidências de que a tese Malthusiana era empiricamente incorreta já estavam visíveis. É muito duvidoso que Malthus, se fosse contemporâneo de Marx, pudesse ter feito as mesmas afirmações que fez no início do século, sem pelo menos qualificá-las consideravelmente.

Gráfico 3.1: Evolução da população inglesa (eixo horizontal) e sua renda *per capita* em Libras (eixo vertical) entre 1280 e 1750



Fonte: Broadberry et al. (2015).

Dadas essas tendências, Marx e Engels não viam muitos motivos para preocupar-se com o crescimento populacional (que na década de 60 já estava diminuindo, tanto na Inglaterra como na França), mas tampouco se mostraram contrários à ideia de que em algum momento pudesse haver uma necessidade de intervir no processo. Numa carta a Kautsky, Engels escreveu o seguinte: “Existe, evidentemente, a possibilidade abstrata de que o número de pessoas chegue a ser tão grande que haja a necessidade de limitar o seu aumento. Mas se em algum estágio a sociedade comunista se sente obrigada a regular a produção de seres humanos, da mesma forma como já chegou a regular a produção de bens materiais, será exatamente esta sociedade e só essa sociedade que poderá levar isso adiante sem dificuldade”. Engels não explicitou se a “regulagem da produção de seres humanos” seria feita só a nível individual ou se seria objeto de uma política do estado, mas tudo leva a crer que, pelo menos numa sociedade comunista, ele considerasse a segunda alternativa legítima. Na prática, as posturas dos países comunistas com relação ao controle populacional têm variado bastante, com o exemplo mais óbvio da China, que até 1978 considerava que numa economia bem planejada essa questão era irrelevante, mas depois embarcou no programa controlista mais radical da história.

Depois de Malthus e Marx surgiram outras motivações para justificar o controle da população, particularmente o pensamento eugênico e o ambientalismo moderno. O pensamento eugênico, que defende a não procriação de certos segmentos “inferiores” da raça humana, não faz parte do pensamento Malthusiano original. No Capítulo 9 do *Ensaio* de 1798 Malthus inclusive

criticou a ideia da “perfectibilidade orgânica do homem” por meio da seleção genética². Por outro lado, durante algum tempo, as ideias eugênicas tiveram seguidores no campo socialista como Sidney e Beatrice Webb, George Bernard Shaw e H. G. Wells. Foi só a partir da sua apropriação pelo nazismo que elas definitivamente perderam a sua respeitabilidade. No que diz respeito ao ambientalismo moderno, a ideia dos “limites ao crescimento” (Brown et al., 1999; Randers, 2012; Emmott, 2013) pode ter certa semelhança superficial com a ideia do crescimento aritmético dos meios de subsistência. Entretanto, existem diferenças importantes. Embora mesmo os neoMalthusianos de hoje reconheçam o sucesso dos esforços para alimentar uma população mundial em rápida expansão, a preocupação dos ambientalistas de hoje (ver seção 3.4) é que os processos usados para alcançar este objetivo fazem um uso cada vez mais agressivo e não sustentável dos recursos do planeta. É difícil saber como Malthus teria se posicionado neste debate contemporâneo, mas – da mesma forma como muitos outros conservadores religiosos hoje em dia, que rejeitam as teses do ambientalismo – ele não necessariamente teria aderido à ideia de que a própria Terra (diferentemente do ritmo de desenvolvimento tecnológico humano) tem limites.

Considerando que a noção Malthusiana do crescimento aritmético dos meios de subsistência foi falsificada pela história, qual é efetivamente a relação entre o crescimento da população e o crescimento econômico? Esta é uma das perguntas centrais da demografia econômica que serão discutidas em maior detalhe no Capítulo 14. Aqui não há a pretensão de respondê-la, apenas de apontar algumas das posições doutrinárias a respeito. As três respostas possíveis são as seguintes:

1. A economia tende a crescer na mesma proporção da população ou até a superá-la, já que que é produto principalmente do trabalho e da inovação humanos.
2. O crescimento da população tende a frear o crescimento dos meios de subsistência porque uma grande parcela do investimento precisa ser desviada para *investimentos demográficos*, ou seja, investimentos que precisam ser feitos simplesmente para manter a infraestrutura produtiva e social para um número maior de utilizadores.
3. Uma terceira possibilidade é que a economia cresce a uma taxa que tem pouca ou nenhuma relação sistemática com o crescimento da população porque os fatores que determinam cada um destes processos são relativamente independentes.

A primeira posição tem sido defendida por alguns autores com uma visão otimista sobre a criatividade humana e sua capacidade de resposta a novos desafios. O autor principal desta linha de pensamento é Julian Simon (1986), cuja tese central foi que a criatividade humana para encontrar soluções para os problemas de subsistência cresce em proporção direta com o número de pessoas. Ou seja, as chances de que uma população de dez milhões produza o próximo Albert Einstein ou o próximo Jonas Salk são dez vezes maiores do que numa população de um milhão. A outra autora que geralmente é mencionada neste contexto é Ester Boserup (1987), embora a sua posição tenha sido mais cautelosa. Entretanto, ela ficou conhecida pela tese de que, em certas circunstâncias, o próprio crescimento demográfico pode desencadear processos de criatividade e inovação que têm o potencial de aumentar a produtividade.

² Evidentemente é preciso tomar em conta que o *Ensaio* foi escrito 60 anos antes da publicação das teorias de Darwin e 70 anos antes das teorias genéticas de Mendel.

Boa parte dos economistas compartilha a terceira posição, a neutra, de pouca ou nenhuma relação entre o crescimento demográfico e o crescimento econômico. Isso não significa que não existam certos mecanismos pelos quais o maior ou menor crescimento da população possa repercutir no crescimento econômico, mas há tantas outras determinações e fatores intervenientes nesta relação que o resultado final se torna imprevisível. Para uma revisão sistemática da literatura macroeconômica sobre este tema, leia-se Heady e Hodge (2009).

É a segunda posição que tem tido mais influência sobre a formulação de políticas e que, ao mesmo tempo, tem evocado mais resistência durante a segunda parte do século XX, principalmente no que se refere aos países em desenvolvimento. Embora a corrente de pensamento que se baseie nela se diferencie significativamente da tese Malthusiana original, ela ficou conhecida como a *neoMalthusiana*. As suas diferenças principais em relação ao pensamento Malthusiano clássico são as seguintes:

1. A premissa de uma “lei natural” do crescimento demográfico e econômico que tinha orientado a tese Malthusiana foi abandonada, diante da evidência abundante que contradizia tal ideia.
2. A finalidade do raciocínio Malthusiano, que tinha sido demonstrar a inevitabilidade da pobreza, foi substituída por uma visão muito mais propositiva do desenvolvimento econômico.
3. Como se assinalou anteriormente, acrescentaram-se várias preocupações novas à lista de “limites ao crescimento”, algumas das quais se referem não só à questão demográfica, mas à pressão que o próprio modelo de desenvolvimento econômico exerce sobre os recursos ecológicos.
4. A ideia do controle deliberado da fecundidade, que Malthus tinha rejeitado ou – nas versões posteriores do *Ensaio* – aceito só em parte, virou a pedra angular do discurso neoMalthusiano.

O que ficou foi a noção de que o ritmo de crescimento demográfico em certas circunstâncias podia ser disfuncional para as necessidades do desenvolvimento econômico. Mesmo que não houvesse uma crise Malthusiana de subsistência, o crescimento econômico, em termos *per capita*, poderia ser demasiado lento para satisfazer as expectativas de uma população em rápida expansão. Esse efeito seria particularmente forte caso o crescimento da população tendesse a frear o crescimento econômico (a posição defendida por Coale e Hoover, 1966). Mas mesmo que não houvesse nenhuma relação (a alternativa neutra), o crescimento econômico em termos *per capita* ficaria prejudicado.

As estimativas de Bairoch na Tabela 3.1 ilustram o raciocínio. Por volta de 1750, quando Europa começou a sair da fase Malthusiana, o PNB *per capita* nos países hoje considerados mais desenvolvidos era comparável com o dos países menos desenvolvidos. Segundo Bairoch, até era um pouco mais baixo do que na China, que na época era a maior economia do mundo. Durante o século XIX, o PNB dos países mais desenvolvidos cresceu rapidamente enquanto suas populações cresceram a um ritmo moderado. Mas é no período de 1913 até 1990 que se notam as diferenças mais importantes. Como se mostrou anteriormente no Gráfico 2.13, foi durante esse período que

os países em desenvolvimento experimentaram um crescimento sem precedentes na história. Entre 1913 e 1990 a população dos países menos desenvolvidos aumentou 3,6 vezes enquanto a população dos países mais desenvolvidos aumentou por um fator 1,9. Enquanto isso, o PNB *per capita* dos países menos desenvolvidos aumentou 2,2 vezes e o dos países mais desenvolvidos 5,3 vezes. O pensamento neoMalthusiano atribui grande parte destas diferenças a uma relação direta e negativa entre o ritmo de crescimento demográfico e o crescimento econômico.

Tabela 3.1: População e PNB /Capita estimados dos países menos e mais desenvolvidos, 1750-1990

Ano	População (Milhões)		PNB / Capita (Dólares de 1960)	
	Menos Desenv.	Mais Desenv.	Menos Desenv.	Mais Desenv.
1750	596	192	188	182
1800	729	237	188	198
1830	820	283	183	237
1860	914	364	174	324
1900	1,051	550	175	540
1913	1,130	650	192	662
1928	1,299	726	194	782
1938	1,450	792	202	856
1950	1,579	753	214	1,180
1970	2.382	965	340	2,540
1980	3,282	1,164	390	2,920
1990	4,023	1,246	430	3,490

Fonte: Bairoch (1993): 95.

Independentemente de se o controle de fecundidade é puramente individual ou se é o resultado de uma política pública visando a sua redução, a última pergunta que se coloca é quais meios podem ou devem ser usados e de que forma devem ser administrados. Como na época do Malthus não existiam os métodos artificiais de controle da natalidade, ele só admitia os métodos (“xeques preventivos”) chamados “naturais”: o adiamento do casamento e a abstinência sexual dentro dele. Grosso modo, essa continua sendo a posição da Igreja Católica até os dias de hoje. A corrente controlista que surgiu nos anos 60 do século passado, por contrário, fez da contracepção moderna a pedra angular da sua estratégia. No mundo das políticas de população que serão o objeto da próxima seção, esta questão assumiu um destaque que às vezes chegava a ofuscar as questões mais centrais sobre os objetivos e a priorização das políticas.

A grande controvérsia da atualidade é se, além dos métodos artificiais de controle da fecundidade, o aborto (provocado) também deve ser considerado um método admissível. Os antigos países socialistas na Europa Oriental se valeram muito deste método para a regulação individual da fecundidade, embora com algumas reversões notórias, como as proibições na União Soviética em 1936 e na Romênia em 1967, que foram motivadas por preocupações com o baixo crescimento demográfico. Em 2017 havia 62 países onde as únicas restrições ao aborto se relacionavam com o prazo gestacional, entre os quais a maioria dos antigos países socialistas (inclusive Cuba), a maioria dos países europeus (inclusive Portugal), Cabo Verde e Uruguai. Na grande maioria

destes países, entretanto, o objetivo não era o controle do crescimento demográfico e nem mesmo o uso do aborto como meio principal de regulação individual da fecundidade. A política da maioria destes países era permitir a aborto apenas como último recurso para evitar nascimentos não desejados pela mãe³.

3.3 POLÍTICA DE POPULAÇÃO

May (2012: 42) descreve as políticas de população como “as ações tomadas explícita ou implicitamente pelas autoridades públicas para prevenir, atrasar ou lidar com os desequilíbrios entre as mudanças demográficas, por um lado, e os objetivos sociais, econômicos e políticos, por outro”. Segundo a definição da *Encyclopedia of Population* (Demeny e McNicoll, 2003), uma *política de população* trata de “arranjos institucionais deliberadamente construídas ou modificadas e/ou programas específicos pelos quais os governos, direta ou indiretamente, influenciam a mudança demográfica”. Os dois elementos da segunda definição que precisam ser destacados são a intenção explícita de influenciar os processos demográficos e a agência do estado para alcançar os objetivos desejados. Este segundo aspecto exclui políticas fora do domínio público. Por exemplo, as práticas (aliás ilegais) de empresas de preferir funcionárias solteiras ou que não pretendem ter filhos no futuro próximo, para evitar o pagamento de benefícios de maternidade, podem ser consideradas políticas internas de manejo de pessoal que têm repercussões demográficas, mas não são políticas de população no sentido anterior.

Muitas políticas públicas afetam as tendências demográficas, mas visam principalmente outros objetivos. Como o menciona May, as políticas deste tipo são chamadas *implícitas*. O seu efeito demográfico pode ser *intencional* ou não. Por exemplo, como se verá mais adiante, a concepção atual das políticas que promovem o acesso aos meios de planejamento familiar ostensivamente é que elas servem para ampliar as opções reprodutivas das mulheres e dos casais. Mas o fato de que na prática tais políticas resultam em menores taxas de fecundidade, porque as mulheres geralmente desejam ter menos filhos, constitui um efeito secundário que geralmente é intencional. Da mesma forma, a controvérsia sobre a aceitação ou não de determinados tipos de métodos de controle da fecundidade (ver acima) pode ter implicações para o comportamento da fecundidade, mas não constitui um tema central de política de população. Comenta-se muitas vezes que o programa Bolsa Família no Brasil poderia ter como efeito não intencional um estímulo à fecundidade, já que os benefícios aumentam com o número de filhos. Segundo Alves e Cavenaghi (2012 a), este efeito pode estar implícito no desenho do programa, mas na prática é demasiado insignificante para ser detectado. A conclusão de que o programa Bolsa Família não estimula a fecundidade também foi confirmada por vários outros investigadores (por exemplo, Signorini e Queiroz, 2011; Simões e Soares, 2012). Cechin et al. (2015), por outro lado, concluíram que o programa aumenta as chances do nascimento de um segundo filho, principalmente nas regiões Centro-Oeste e Nordeste, mas reconheceram que o efeito é pequeno.

Outra distinção importante é aquela entre políticas de população no sentido definido acima e políticas sociais e econômicas *adaptativas* que lidam com as consequências das tendências

³ Um total de 39 países, entre os quais o Brasil, Chile, Irlanda, México, Paraguai, Timor-Leste e Venezuela, permitiam o aborto apenas para salvar a vida da mulher. Um total de 26 países, entre os quais Angola, El Salvador, Honduras, Guiné-Bissau, Nicarágua e São Tomé & Príncipe, não permitiam o aborto em qualquer circunstância (Singh et al., 2018).

demográficas. Por exemplo, as políticas sociais e econômicas que procuram preparar as sociedades do futuro para as consequências do envelhecimento (ver seções 3.5-3.8 deste capítulo) são de grande importância do ponto de vista das ligações entre tendências demográficas e socioeconômicas. É discutível se estas medidas constituem políticas de população. A definição dada por May acima parece incluí-las, mas outros autores as excluem, porque elas não procuram modificar nenhuma tendência demográfica. As políticas que efetivamente procuram influenciar essas tendências se limitam às áreas de fecundidade, migração interna e internacional e distribuição espacial. As políticas demográficas referentes à mortalidade geralmente não são políticas de população propriamente ditas, mas são melhor caracterizadas como políticas implícitas cujo objetivo principal se encontra na área da saúde. As políticas na área do meio ambiente (ver a próxima seção) podem ser tanto adaptativas como proativas em termos demográficos, mas mesmo no segundo caso elas são mais relevantes no sentido de *motivar* intervenções na dinâmica demográfica do que no sentido de conformar políticas de população em si.

Uma distinção parecida com a anterior é aquela feita por Alves (2006), entre políticas proativas/preventivas e reativas:

Políticas pró-ativas: as políticas populacionais pró-ativas ou preventivas são mais comuns na área da redução da mortalidade, como as campanhas de vacinação e prevenção de doenças. As medidas de combate à epidemia da AIDS se encaixam nesta categoria. Outras medidas que visam alterar a dinâmica demográfica precisam ser tomadas com certa antecedência, pois os fenômenos populacionais envolvem a relação entre gerações e são afetados pela inércia demográfica.

Políticas reativas: as políticas populacionais reativas são feitas para remediar problemas que se avolumaram ao longo do tempo. São aquelas que buscam remediar ao invés de prevenir. No caso da epidemia de AIDS, por exemplo, o custo de combate à doença é muito maior do que o custo de prevenção. Da mesma maneira, o custo para recuperar áreas ambientais degradadas é muito maior do que o custo de prevenir danos no meio ambiente e a preservação da fauna, da flora, da água potável etc. (Alves, 2006: 15)

Esta distinção em realidade não é específica para as políticas de população, mas se refere às políticas públicas de uma forma geral.

Embora haja algumas exceções notáveis, na maioria dos países que têm promulgado políticas de população, estas políticas não têm sido particularmente exitosas. Nos anos 70 e 80 do século passado houve um estímulo muito grande por parte da ONU e outros organismos internacionais para que os países adotassem políticas de população, mas muitas destas políticas nunca saíram do papel. Por exemplo, a política adotada em Moçambique em 1999 nunca foi efetivamente implementada. Existem algumas razões que podem explicar isso:

- Muitas políticas de população não têm objetivos claramente definidos e justificados. Em muitos países africanos ainda existe a ideia de que o objetivo de uma política de população deveria ser garantir uma determinada densidade demográfica, sem que haja qualquer análise para sustentar essa ideia. No caso de Angola, por exemplo, Rocha (2019) considera que o objetivo deveria ser uma distribuição relativamente homogênea da população, com uma densidade média de 30 pessoas por km², mas não explica porquê. Da mesma forma, a ideia de que o crescimento das cidades precisa ser limitado muitas vezes se baseia mais na percepção de que a migração rural-urbana representa um desafio para a capacidade de planejamento das elites urbanas do que propriamente numa estratégia nacional de desenvolvimento.

- Um problema semelhante é que em muitos países existem expectativas irrealistas de que a política de população possa ser uma panaceia para uma série de males sociais, que vão desde a regulação do mercado de trabalho, o combate ao desemprego e o combate à criminalidade até a resolução das tensões étnicas. Embora uma política de população eventualmente possa afetar essas questões, em cada caso existem instrumentos de política muito mais diretos para lidar com elas.
- Mesmo com objetivos claramente definidos e justificados, a sua multiplicidade e heterogeneidade pode representar um obstáculo muito grande para a execução da política. Por exemplo, a promoção de uma distribuição demográfica mais equilibrada, o manejo do crescimento urbano, a regulação da migração internacional, a promoção do acesso aos meios de planejamento individual e a promoção da saúde reprodutiva constituem objetivos que exigem intervenções nas políticas setoriais de organismos muito variados, o que na prática os faz de difícil execução. Os governos que conseguem a coordenação necessária para isso tendem a ser governos com uma estrutura muito centralizada, como a China ou, no caso da América Latina, o México.
- Para evitar problemas de competência e conflitos potenciais entre setores, muitas políticas de população tendem a ser simples compilações de políticas setoriais existentes ou consensuadas que acrescentam relativamente pouco à ação do estado, além de (talvez) reforçar algumas prioridades.
- Em alguns casos estas “boas intenções” correm à contramão da dinâmica econômica. Por exemplo, no caso de Angola, enquanto a política de população proposta em 2020 enfatiza a necessidade de uma distribuição demográfica mais equilibrada, existem fortes imperativos econômicos e sociais que estimulam uma rápida concentração da população no entorno de Luanda.

Devido à dificuldade de execução de uma política de população bem-pensada e multifacetada que possa implementar intervenções em muitas frentes díspares, a tendência tem sido a redução do número de objetivos e a focalização das ações em alguns objetivos específicos. Como se indicou na seção anterior, a corrente neoMalthusiana ou controlista dominou o discurso das políticas de população durante a segunda metade do século XX, com o objetivo de reduzir o rápido crescimento demográfico dos países em desenvolvimento. Entretanto, dentro dessa corrente houve mudanças significativas do pensamento ao longo do tempo que são descritas por Demeny e McNicoll (2003). Inicialmente pensava-se que a queda desejada da fecundidade poderia ser alcançada principalmente por meio da mudança na estrutura de incentivos para a formação de famílias, nos seguintes sentidos:

- A promoção de expectativas sociais e arranjos institucionais formais que atribuíssem a responsabilidade financeira principal para a criação dos filhos, inclusive boa parte do custo da sua educação e cuidados de saúde, aos pais.

- A promoção do acesso das mulheres a oportunidades econômicas no mercado de trabalho, inclusive em atividades que não eram muito compatíveis com a criação de filhos.
- A promoção da obrigatoriedade da educação formal (primária e secundária básica) e mecanismos para garantir a frequência escolar.
- O repúdio ao trabalho infantil através da promoção da sua ilegalidade.
- A garantia dos direitos de propriedade, vigência dos contratos privados e o desenvolvimento de esquemas públicos e privados de seguro e previdência para diminuir a dependência dos idosos do apoio dos seus filhos.

Entretanto, estas estratégias gradualmente foram perdendo força. Na medida em que essas propostas se confundiam com as estratégias mais gerais de desenvolvimento social e econômico, buscaram-se alternativas para intervir na fecundidade de uma forma mais direta.

A resposta veio na forma de novas tecnologias de controle de fecundidade que foram desenvolvidas nos anos 50 do século passado. Partia-se do pressuposto de que a maioria das mulheres em países de alta fecundidade queria limitar o seu número de filhos. Esta demanda latente podia ser demonstrada por meio de vários inquéritos realizados com mulheres em idade reprodutiva. Mas para que elas tivessem acesso a essas tecnologias não se poderia depender dos mecanismos do mercado. Argumentou-se que os governos deviam encarregar-se da distribuição gratuita de informação e do fornecimento gratuito ou de baixo custo dos próprios métodos de controle da fecundidade. A partir daí esperava-se gerar uma reação em cadeia em que outras mulheres seguiriam o exemplo das primeiras a adotar a nova tecnologia. Apesar de alguns questionamentos (por exemplo, Mamdani, 1972), que duvidavam da demanda real por meios de controle, a racionalidade deste comportamento desde o ponto de vista da economia familiar e do desenvolvimento nacional foi relegada para um segundo plano diante da percepção que os programas de planejamento familiar atendiam a um desejo evidente das suas usuárias.

Embora a Conferência Internacional de População e Desenvolvimento do Cairo (CIPD, 1994) fosse a primeira a incluir a palavra “desenvolvimento” no seu título, em realidade ela dedicou menos atenção aos temas mais amplos de desenvolvimento ou de políticas de população do que os seus antecessores em Bucareste (1974) e México (1984). O foco da conferência foi a tentativa para criar um consenso mais amplo sobre a ideia de que o investimento em facilitar o acesso individual aos meios de controle da fecundidade atendia a um direito individual das pessoas, particularmente das mulheres, e não necessariamente a um objetivo demográfico ou mesmo de desenvolvimento. A grande frase da CIPD foi “população é uma questão de pessoas, não de números”. O êxito principal da CIPD foi de ter forjado uma aliança com o movimento das mulheres que sempre tinha sentido um certo desconforto com a ideia de que o corpo das mulheres fosse usado como um meio para alcançar objetivos reais ou imaginados de desenvolvimento social e econômico. Os perdedores da CIPD foram não só os grupos que mantinham uma visão mais propriamente neoMalthusiana, como grande parte do movimento ambientalista, mas também aqueles que buscavam políticas propriamente demográficas para influenciar a gama completa dos processos demográficos e não

apenas a fecundidade, para o contribuir ao alcance dos objetivos do desenvolvimento socioeconômico em nível macro.

Na África as ideias controlistas sempre encontraram muita resistência, tanto dos governos – que equacionavam uma população numerosa com riqueza – como da própria população que geralmente expressava uma preferência por famílias grandes em pesquisas como o Demographic and Health Survey (DHS). Na América Latina, a tese controlista tampouco foi amplamente aceita. Segundo Carvalho e Brito (2005):

Entre os cientistas sociais brasileiros predominava, em oposição aos neomalthusianos e à política americana, posição clara contra a presença do Estado no campo da reprodução. Tinham duas fortes convicções: 1) não havia, em geral, demanda por anticoncepção e 2) o ritmo do crescimento populacional e seu tamanho eram neutros, do ponto de vista do bem-estar social. O grande embate ideológico está ultrapassado. (...) O interessante é que o único país da América Latina que de fato implementou políticas nesta área, com êxito indiscutível, foi Cuba, obviamente sem nenhuma pressão norte-americana. (...) Há um número especial da Revista Brasileira de Estudos de População (vol. 4, n.º 1, jan.-jul. 1987) com instigantes artigos sobre as experiências cubanas, mexicana e chinesa, entre outras.

Um dos defensores da posição neoMalthusiana dentro do governo brasileiro foi Mário Henrique Simonsen. Mas apesar de ter sido Ministro da Fazenda entre 1974 e 1979, ele não conseguiu evitar que o governo militar assumisse uma posição pró-natalista na Conferência de População de Bucareste, em 1974. Essa posição certamente não foi consensual e se modificou sensivelmente nos anos 80, principalmente depois da redemocratização. A partir daí foi particularmente o movimento das mulheres que promoveu uma visão mais positiva do planejamento familiar, baseada na noção de direitos individuais que posteriormente marcaria a CIPD de 1994. Para um retrato mais detalhado deste processo de mudança de posições ao longo do tempo, consulte-se Alves (2006) e Martins (2019).

Outra vez se coloca a questão da eficácia das políticas de população, esta vez no âmbito mais específico da redução da fecundidade. Uma comparação frequentemente feita na América Latina diz respeito aos casos do México, que implementou uma política demográfica em 1974, e o Brasil que só implementou uma política nos anos 80 e por motivos de saúde, não com o propósito de reduzir a fecundidade. Apesar disso, o México em meados da década de 2010 se encontrava entre a terceira e a quarta fases da transição demográfica, enquanto o Brasil já passou da quarta fase e estava por entrar a quinta fase. Um caso semelhante é o da China (que, depois de ter rejeitado a ideia de uma política de população na Conferência de Bucareste, em 1974, adotou uma política extremamente rigorosa no fim dos anos 70) e Taiwan (que promoveu o planejamento familiar, mas não de forma coercitiva). Entretanto, os dois países apresentaram trajetórias de redução da fecundidade muito parecidas.

O caso da China é famoso e costuma-se atribuir à política do filho único a queda da fecundidade, mas a verdade é que quando a política do filho único foi implementada em todo o território chinês, as taxas de fecundidade já apresentavam acentuada tendência de queda. Por outro lado, além das críticas à violação dos direitos humanos que ocorreram, há um certo consenso entre os especialistas de que a política foi mantida por um tempo demasiado longo, além da sua utilidade. Em meados da década de 80 a política foi atenuada em alguma medida, ao permitir um segundo filho a casais rurais com apenas uma filha mulher. Também se abriram exceções no caso de minorias étnicas. Mas a política foi suspensa só em 2015. Ao suspendê-la antes, talvez tivesse

sido possível evitar os efeitos negativos sobre a estrutura etária da população, que provavelmente sofrerá um envelhecimento muito acentuado nas próximas décadas. É duvidoso que a mudança da política em 2015 afete essa tendência significativamente porque o padrão de baixa fecundidade já se consolidou no comportamento das pessoas. Outra consequência negativa da política foi que estimulou o aborto seletivo ou o infanticídio de meninas, o que causou um desequilíbrio muito acentuado entre os sexos (ver seção 6.5 do Capítulo 6).

Enquanto o rápido crescimento da população ainda é um motivo de preocupação em alguns países, particularmente na África Subsaariana, na maior parte do mundo a controvérsia neoMalthusiana terminou da mesma forma que a Malthusiana, ou seja, pela mudança das tendências demográficas e econômicas. Como já se assinalou no capítulo anterior, os processos demográficos mais impactantes do século XXI serão as seguintes:

1. O rápido envelhecimento da população mundial e outras consequências da forte redução da fecundidade, particularmente em alguns países.
2. A crescente mobilidade internacional da população.
3. O elevado ritmo de urbanização em algumas partes do mundo, particularmente na África.

Como na China, existem cada vez mais países onde a fecundidade caiu a níveis tão baixos que os governos estão considerando políticas para reverter essa tendência. Para uma parte significativa do mundo, a baixa fecundidade pode tornar-se uma fonte de preocupação (Morgan, 2003). Segundo o inquérito periódico da Divisão de População das Nações Unidas junto aos governos referente a políticas de população, em 2015 já havia 55 países cuja política oficial era aumentar a fecundidade, mais do dobro de 1996, quando eram 26. Embora a maioria fosse de países mais desenvolvidos, os 55 também incluíam países como Chile, China, Cuba, as duas Coreias, as Ilhas Maurícias, Irã, Mongólia, Singapura, Tailândia e Turquia. Os instrumentos de política mais frequentemente adotados são subsídios para ajudar na criação dos filhos e a expansão de serviços pré-escolares e creches. Mas alguns países também têm adotado meios mais controversos. Na época do socialismo, alguns países do Leste Europeu, com o exemplo mais famoso da Romênia em 1967, usaram o aborto como método de planejamento familiar, suspendendo a legalidade desse procedimento em momentos quando procuravam aumentar a natalidade.

A Federação Russa, que experimentou uma queda muito significativa da sua fecundidade depois do colapso do comunismo, está entre os países que tentam implementar uma política de estímulo à fecundidade desde 2006 que basicamente consiste em pagar as mulheres para ter filhos, por meio de um bônus que na Rússia se chama “capital de maternidade”. Outra vez, a avaliação da maioria dos demógrafos, inclusive na própria Rússia, é que a política teve pouco efeito sobre o comportamento reprodutivo efetivo da população.

No final de 2015 a BBC reportou que o Partido Socialista de Portugal, do recém-empossado primeiro-ministro António Costa, dedicou boa parte do seu programa de governo a iniciativas para combater a crise demográfica e reverter as estimativas pessimistas sobre o futuro com medidas visando facilitar a imigração para o país. Cientistas sociais portugueses como Cavaco e Ramos (1994), Bandeira et al. (2014) e Marques et al. (2016) escrevem com preocupação sobre a tendência

de despovoamento de certas regiões portuguesas. Em geral se trata de áreas rurais pouco integradas ao processo de modernização e presas num ciclo vicioso de baixa fecundidade, envelhecimento da população que, por sua vez, gera estagnação da economia local e expulsão dos jovens. O norte de Portugal é uma das áreas da Europa onde atualmente há mais moradias desocupadas (ver seção 13.5 do Capítulo 13). Refletindo a mesma preocupação, realizou-se, em janeiro de 2015, uma conferência internacional no Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, com o título: “A(s) Problemática(s) da Natalidade em Portugal: uma Questão Social, Económica e Política” (Cunha et al., 2016), para analisar as tendências objetivas, as suas possíveis consequências socioeconômicas e a pertinência de diferentes políticas públicas para lidar com o fenômeno. Em 2019, pela primeira vez em dez anos, Portugal registrou um ligeiro aumento populacional. Entretanto, dito aumento não parece ter sido o resultado de alguma política para estimular a natalidade, senão de uma balança migratória mais favorável, com menos emigrantes e mais imigrantes.

Associado ao problema da baixa fecundidade (e, numa medida muito menor, o aumento da esperança de vida) há o desafio do envelhecimento populacional. As principais políticas nesta área são adaptativas, no sentido de que será preciso preparar a sociedade para poder acomodar um número muito maior de idosos, no que isso implica para o sistema Previdenciário, o sistema de saúde, as facilidades de lazer etc. (ver seções 3.7 e 3.8 deste capítulo). Mas também tem havido propostas no sentido de combater o envelhecimento da população pelo aumento da imigração. Tais propostas são bastante polêmicas e não só por causa das reações xenofóbicas que surgiram em vários países, principalmente europeus, nos últimos anos. Por um lado, o número de imigrantes que seria necessário para afetar significativamente o grau de envelhecimento das sociedades afetadas na maioria dos casos ultrapassaria o número que realisticamente poderia ser absorvido. Rosa (2001) fez os cálculos para Portugal e concluiu que, para evitar o envelhecimento da população o número anual de migrantes entre 1995 e 2020 teria que ser 9-15 vezes maior do que o observado nos melhores anos da década de 90. Oliveira, Silva e Oliveira (2019) fizeram cálculos parecidos para o Brasil e concluíram que “mesmo em cenários que consideram um elevado volume de imigrantes, não há reversão definitiva das tendências do envelhecimento”. Além dos grandes volumes que seriam necessários, as projeções demográficas sugerem que, a menos que a entrada de migrantes se torne um processo permanente, ela só pode adiar o envelhecimento, não impedi-lo no longo prazo pois os migrantes também acabam envelhecendo (Oliveira e Peixoto, 2012). Por outro lado, pode-se questionar a noção de que a função imediata destes imigrantes seria, por meio do seu trabalho, sustentar as aposentadorias da população nativa que não se conseguiu financiar adequadamente por meio da reforma interna do sistema Previdenciário.

Até 2018, Brasil e Uruguai estavam entre uma minoria de países que manifestavam uma disposição para aumentar o seu crescimento demográfico por meio da imigração e não pelo aumento da fecundidade. Mas isso nem sempre foi assim. O Brasil historicamente tem sido um país de imigração, mas nos anos 80 do século passado esta tendência se reverteu e saíram mais brasileiros para o exterior do que o número de estrangeiros que entrou. Em parte esta reversão pode ter sido uma consequência do *Estatuto do Estrangeiro*, a legislação sobre a imigração estrangeira promulgada pelo regime militar em 1980, que enquadrava a questão migratória dentro de uma visão de segurança nacional e a criminalização do migrante estrangeiro. Esta legislação foi o objeto de inúmeras críticas. Por exemplo, Patarra (1995, 2005) afirma que ela fez do Brasil um dos países mais fechados do mundo no que diz respeito à imigração. Apesar da restauração da democracia nos

anos 80, as políticas migratórias no Brasil até 2017 eram caracterizadas por este marco regulatório baseado na segurança nacional. Além de politicamente ultrapassado, o *Estatuto do Estrangeiro* dificultava a tomada de decisões voltadas ao acolhimento e à integração dos imigrantes. A partir dos anos 80, a saída de brasileiros para o exterior e a chegada de migrantes de diversas origens tornavam imperiosa a revisão da lei, o que aconteceu em 2017, com uma nova Lei da Migração baseada em princípios de direitos humanos (Oliveira, 2017). Em dezembro de 2018 os estados membros da ONU aprovaram o Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular, que codifica muitos dos princípios já adotados na legislação brasileira de 2017. O Brasil inicialmente apoiou o Pacto, mas um dos primeiros atos do governo Bolsonaro em janeiro de 2019 foi a retirada do Brasil, com o argumento de que “a imigração não deve ser tratada como questão global, mas sim de acordo com a realidade e a soberania de cada país”. Embora esta posição sinalize uma volta parcial à visão do Estatuto de Estrangeiros, por enquanto não parece haver iniciativas legislativas para reverter a lei de 2017.

No caso do Brasil, com as suas dimensões continentais, é particularmente duvidoso que a imigração possa compensar a tendência de envelhecimento da população. Mas não é tão difícil de imaginar que a emigração do Brasil para Portugal possa ter o mesmo efeito lá, considerando a enorme diferença de tamanho dos dois países e a relativa facilidade da integração dos migrantes brasileiros em Portugal, em função da semelhança cultural entre os dois países. Como os brasileiros podem vir a estancar o encolhimento da população em Portugal, inclusive devido à emigração portuguesa para outros países da Comunidade Europeia (20% dos portugueses moram fora do país), é um tema sendo discutido entre os especialistas em questões migratórias do país, como parte das discussões mais amplas sobre estratégias para reverter os efeitos do envelhecimento (Abreu e Peixoto, 2009; Peixoto et al., 2017). Entre outras medidas, considera-se a criação de um visto especial para facilitar o processo de naturalização, e a volta do programa de aposentadoria antecipada, suspenso desde 2012, que abre caminho à entrada de jovens no mercado de trabalho. Segundo o Instituto Nacional de Estatística, no relatório *Estatísticas Demográficas 2014*, entre 2009 e 2014 foram concedidas 76.154 autorizações de residência a cidadãos brasileiros em Portugal – disparado o maior número de concessões entre os estrangeiros. De acordo com o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), 87.493 brasileiros viviam em Portugal em 2014, representando 22,1% do total de estrangeiros no país. Mas, na prática, esse número é consideravelmente maior, já que os imigrantes originários do Brasil foram os mais beneficiados dos quase 270 mil pedidos de naturalização aprovados entre 2007 e 2013.

A migração internacional não é relevante só por causa do seu papel eventual na solução dos problemas de envelhecimento dos países mais desenvolvidos. Já foram mencionadas as reações xenofóbicas que surgiram em vários países europeus como resultado da acolhida de migrantes do Meio Oriente e da África Subsaariana. Não seria exagero afirmar que boa parte do apoio político para programas de redução da fecundidade na África Subsaariana, por parte dos países europeus, se fundamenta no temor de que a continuidade das tendências atuais possa resultar em fluxos de migrantes ainda maiores. A Conferência de Valletta (Malta) em 2015, que reuniu países europeus e africanos, foi dominada pelas preocupações de segurança externa (controle de fronteiras) dos países da União Europeia e o acordo com a Turquia para acomodar migrantes do Meio Oriente “na região de origem”, em vez de facilitar a sua passagem para Europa. Apesar disso, as Nações Unidas notam que muitos países ainda mantêm uma demanda por imigrantes. A principal razão é

que os países procuram, por meio da migração, suprir as suas demandas por trabalhadores com um determinado perfil (United Nations, 2013 b).

Além da chamada migração *econômica*, registra-se um aumento significativo no número de refugiados políticos. Segundo dados do *Anuário Estatístico 2017* do ACNUR, o número de refugiados políticos no mundo aumentou de 9,9 milhões em 2009 para 17,2 milhões em 2016. Enquanto isso, o número de pedidos de asilo político aumentou de 740 mil para 2,8 milhões⁴. Também houve um aumento significativo do número de refugiados internos, de 12,8 milhões para 36,6 milhões. No Brasil, houve um aumento significativo das solicitações de refúgio, de 966 em 2010 e 3.220 em 2011 para 28.385 em 2014 e 28.670 em 2015 (Baeninger, 2017: Tabela 1).

Uma última prioridade para as políticas de população do século XXI diz respeito à urbanização. O Capítulo 2 já forneceu alguns dados sobre a rapidez da urbanização no mundo. Segundo a Revisão de 2018 feita pela Divisão de População das Nações Unidas, todo o crescimento da população mundial a partir de 2020 será urbano; a população rural deve, inclusive, diminuir ligeiramente. Na África Subsaariana, em 1950 apenas 11,1% da população residia em áreas urbanas. Em 2020 se espera um grau de urbanização de 41,4% e em 2050 é provável que seja 58,1%. Isso significa que a população urbana da África Subsaariana no período de 2020 a 2050 será multiplicada por um fator de 2,74. Há muito que os governos podem fazer para assegurar que essa explosão urbana ocorra da forma mais ordenada possível. A experiência ensina que as tentativas de parar o crescimento das cidades pela criação de obstáculos ao assentamento tendem a ter o efeito contrário, ou seja, não param o crescimento das cidades, mas fazem com que o assentamento ocorra de forma clandestina e irregular (McGranahan e Martine, 2014). Políticas de urbanização proativas podem evitar custos posteriores decorrentes da necessidade de implantar ou regularizar uma infraestrutura não planejada e podem, inclusive, contribuir decisivamente para a redução da fecundidade (Martine, Alves e Cavenaghi, 2013).

3.4 POPULAÇÃO E SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL

Como o anterior, este é um tema cujo tratamento sistemático transcende em muito os limites deste texto. Entretanto, como a preocupação com os efeitos ambientais do crescimento demográfico está muito presente na opinião pública e nos meios de comunicação, é pertinente incluir pelo menos algumas informações básicas a respeito. A relação entre população e ambiente talvez seja uma das primeiras aproximações que qualquer pessoa tem com os temas demográficos. Não é raro que os primeiros contatos com os temas populacionais sejam pela leitura e interpretação dos postulados de Malthus (2014) sobre a relação entre crescimento populacional e uso de recursos. Mais recentemente, sobretudo após a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente – Rio92, o tema assumiu maior destaque tanto no cenário político como nos incentivos ao campo de estudos. Hoje, dá para afirmar com segurança que ações humanas interferem ativamente na qualidade ambiental, chegando ao ponto de apresentar mudanças no clima do planeta. Ou seja, em pouco mais

⁴ O sítio web earthtime.org, patrocinado pelo Foro Econômico Mundial, tem um aplicativo visual interessante que mostra os fluxos principais de refugiados no mundo desde 1984. Os números de refugiados nos países de língua portuguesa são baixos, com um máximo de cerca de 15.000 em Angola, 10.000 no Brasil e 10.000 na Guiné-Bissau em 2016. Países que em 2015 tinham mais de meio milhão de refugiados incluem Alemanha, Etiópia, Irã, Jordânia, Líbano, Malawi, Palestina, Paquistão, Turquia e Uganda.

de 50 anos, a questão ambiental passou de mera especulação para se tornar um tema central na agenda política internacional.

No limite, as relações da dinâmica populacional com a mudança ambiental sempre existirão direta ou indiretamente; o que o torna difuso é a gama complexa de inter-relações existentes (Hogan, 2007). Neste sentido, as possíveis interações entre população e meio ambiente são de vários tipos, mas uma das características dos estudos sobre o tema é o desequilíbrio na atenção que tem sido dedicada aos vários aspectos da questão, sendo que algumas discussões teóricas têm predominado, à exclusão de outras.

Uma das vertentes que ganharam um lugar permanente na análise das inter-relações entre a população e o meio ambiente trata da influência de fatores ambientais sobre a população, particularmente a chamada *saúde ambiental*. Quando o debate sobre meio ambiente começou a tomar forma nos anos 1950, os primeiros estudos começaram a analisar os impactos de situações extremas de poluição. Percebeu-se que havia uma maior incidência de doenças respiratórias nas populações expostas a eventos de maior concentração de poluentes. A saúde ambiental hoje em dia constitui uma especialidade importante (ver, por exemplo, Augusto, 2001), mas que pertence mais à saúde pública do que à demografia.

Na área da demografia e estudos de população propriamente dita a questão que tem dominado o discurso é o crescimento demográfico e suas implicações para a sustentabilidade ambiental, o que tem colocado o tema de população e meio ambiente firmemente no contexto da controvérsia neoMalthusiana e dos “limites ao crescimento”, já mencionados na seção 3.2. Muitas das previsões catastróficas que se faziam nos anos 60 e 70 do século passado sobre a inevitabilidade da falta de alimentos, escassez crescente de recursos não renováveis e aumento da pobreza diante do crescimento explosivo da população – a chamada “bomba populacional” – não se concretizaram. Entre 1970 e 2020 a população mundial quase duplicou, a disponibilidade de alimentos aumentou, a pobreza diminuiu e de uma forma geral não houve uma falta de disponibilidade da maioria de recursos renováveis (Lam, 2011). Entretanto, esta acomodação dos números não foi realizada sem custos. Muitos dos processos que permitiram a grande expansão demográfica ocorrida durante este meio século não são sustentáveis a longo prazo e tiveram consequências prejudiciais em termos do câmbio climático e da redução da capacidade de absorção de produtos residuais, como o dióxido de carbono (CO_2), pelo ecossistema terrestre (Becker, 2013). Consequentemente, apesar dos aparentes sucessos obtidos na acomodação do crescimento populacional durante o meio século passado, o pessimismo acerca da sustentabilidade destas tendências tem aumentado significativamente (Steffen et al., 2018; Martine e Alves, 2019). Há cientistas (Daily, Ehrlich e Ehrlich, 1994) que afirmam que a população que a Terra pode sustentar a longo prazo, sem esgotar os recursos não renováveis, não passa de 2 bilhões, ou seja, mais ou menos a metade da população mundial de 1970 e não o dobro.

Um dos temas controversiais que tem surgido neste contexto é a pergunta até que ponto a pressão da população sobre o meio ambiente se deve puramente aos números de serem humanos e qual é o papel dos padrões de consumo e da tecnologia usada na produção. Por exemplo, as regiões que mais contribuíram com emissões de gases de efeito estufa não foram necessariamente aquelas que tiveram grande participação no crescimento populacional; a Europa contribuiu com 7,6% do crescimento populacional e 39,7% das emissões de CO_2 entre 1950 e 1980, enquanto isso a América Latina e Caribe contribuiu com 10,2% do aumento da população e apenas 5,3% das

emissões. A África, por sua vez, contribuiu com apenas 1% das emissões (Satterthwaite, 2009). Enfim, os modos de vida de uma população devem ser considerados para além do seu contingente como único fator demográfico. Ou seja, o problema principal pode não ser o tamanho da população, mas a pressão do consumo de cada indivíduo sobre o ecossistema, principalmente nos países mais desenvolvidos. Neste sentido, o lema de crescimento econômico sustentável e sustentado provavelmente é uma contradição em termos (Alves, 2019 a; Martine e Alves, 2019).

A proposta da CIPD do Cairo de “Crescimento econômico sustentado no contexto de um desenvolvimento sustentável” parece estar superada pela gravidade e complexidade dos fatos e a Agenda 2030 da ONU parece ter seu prazo de validade antecipado diante da emergência climática e ambiental. A grande novidade da contemporaneidade é o movimento global da juventude que exige ações imediatas e não mais procrastinações e discursos demagógicos. A cúpula CIPD25, de Nairóbi, deveria evitar a insistente repetição do “conto de fadas do crescimento econômico”, deveria fazer autocrítica pelas metas não cumpridas (como a universalização dos serviços de saúde reprodutiva) e deveria adotar mais ações concretas e menos “palavras vazias”. O mundo caminha para um colapso ecológico e as novas gerações, assim como aquelas que ainda vão nascer, não vão perdoar a inação e a falta de foco da governança global (Alves, 2019 a).

Os eco-otimistas costumam considerar que a solução se encontra no terceiro componente da equação, ou seja, a tecnologia de produção. Entretanto, as opiniões a este respeito são divididas: enquanto alguns autores (Diamandis e Kotler, 2012) parecem confiantes que todo problema de sustentabilidade pode ser resolvido por meio da tecnologia apropriada, outros (Ogden, 2014; Alves e Martine, 2019) consideram a aposta no papel apoteótico da tecnologia irresponsável e consideram que novas tecnologias, enquanto podem resolver alguns problemas, tendem a criar outros. Esta discussão evidentemente vai muito além deste livro.

Outros fatores que relativizam o impacto direto dos números incluem a distribuição espacial da população, a sua densidade demográfica, perfil etário, características tecnológicas, sociais e culturais desempenham um papel tão ou mais importantes que o volume absoluto da população quando se pensa na sua pressão sobre o uso e consumo de recursos ambientais. A análise deve ser, portanto, interdisciplinar e ter uma abordagem holística da questão ambiental que incorpore as complexas e dinâmicas relações entre os modos de vida e o uso do espaço socialmente construído. Devido à crescente preocupação com o aquecimento global e com a mudança climática, o debate sobre as questões populacionais reacendeu-se sobre o debate da pressão dos números sobre os recursos. Os cenários de mudança climática tendem a incorporar a dimensão demográfica novamente sob uma leitura reducionista e, dessa forma, desconsideram que as projeções de longo prazo para a população mundial já acenam para uma estabilização e até redução da população total. Mesmo que a população mundial diminua, é pouco provável que os efeitos ambientais negativos sejam revertidos. Ao contrário, mudanças no perfil etário, redução no tamanho das famílias, maior concentração urbana, tendem a exercer maior pressão sobre as emissões de gases de efeito estufa (Ojima, 2011).

Entretanto, as decisões envolvidas no enfrentamento desta crise vão muito além das suas determinações demográficas. Estas, em realidade têm um papel relativamente pequeno no processo, por várias razões:

1. Mundialmente o uso *per capita* de recursos projetado entre 2015 e 2050 cresce muito mais rapidamente do que a população (71% e 28%, respectivamente) (UNEP, 2017).

2. As regiões de maior crescimento demográfico são os que contribuem menos para o consumo global (ver o exemplo das emissões de gases de efeito estufa, mencionado acima). A redução do crescimento demográfico nestas regiões pode aumentar o seu nível de consumo *per capita*, de modo que a sua contribuição ao uso global de recursos pode continuar relativamente estável.
3. Como se verá no Capítulo 22, quase 70% do crescimento demográfico no mundo no período de 2015-2020 não se deve à alta fecundidade das mulheres, mas à estrutura jovem da população (o chamado efeito “inercial”). Esta não responde a medidas como a universalização do acesso à saúde reprodutiva, que atualmente constitui quase a única estratégia ativamente promovida na área de população.

Um dos aspectos da interação entre população e meio ambiente que não têm recebido a devida atenção na literatura é o papel da distribuição espacial. O modo como as pessoas ocupam o espaço e se deslocam é um elemento importante na relação população e ambiente (Hogan, 2005). Assim, o uso sustentável do espaço é condição essencial para pensar nas possibilidades de enfrentamento dos desafios ambientais (Martine, 2007). Tanto no que se refere às áreas de conservação ambiental como nos grandes centros urbanos, a população exerce efeitos distintos conforme o espaço é ocupado. Cidades mais compactas tendem a apresentar menores custos sociais e ambientais pela otimização dos deslocamentos, reduzindo as emissões de gases de efeito estufa. De modo análogo, os modelos de ocupação dos assentamentos rurais na Amazônia apresentam distintos resultados no desmatamento de uma região (Côrtes e D’Antona, 2014). Com a redução generalizada das taxas de fecundidade,

Não serão o tamanho da população ou as taxas de crescimento que ocuparão o centro da atenção. O manejo prudente da sustentabilidade implica, para a dinâmica demográfica, um ajuste cuidadoso da distribuição da população à base de recursos naturais de um determinado território (Hogan, 2005).

As relações entre as componentes da dinâmica demográfica e os fatores ambientais ainda carecem de estudos, assim como as análises de fatores relacionados à dinâmica demográfica como: mudanças nos arranjos domiciliares, envelhecimento populacional etc.

O grupo de trabalho sobre População, Espaço e Ambiente, da ABEP, tem trazido resultados na direção de uma consideração mais ampla da variedade de interações existentes entre a população e o meio ambiente que servem como um bom ponto de partida para a compreensão da diversidade de estudos que podem ser analisados a partir de um recorte ambiental (Martine, 1993; Torres e Costa, 2000; D’Antona, 2017). Em termos internacionais, periódicos científicos como a *Population and Environment*, confirmam a direção de busca por integração interdisciplinar para evitar o recorte da pressão dos números. Enquanto no Brasil este tipo de estudos já tem uma certa tradição, o tema de população e meio ambiente até o momento da publicação deste livro tem recebido pouca atenção em Portugal e nos PALOP. Uma das exceções é o trabalho de Nhachungue (2019), que analisa a proteção da biodiversidade em áreas habitadas pelo homem, concretamente a Reserva Nacional do Niassa, em Moçambique. Os esforços para compatibilizar as necessidades de conservação com a dinâmica demográfica da população local consistem na mudança de estratégias, modelos ou políticas de conservação, com participação comunitária e re-aproveitamento dos saberes, valores e práticas das comunidades tradicionais. Os resultados

do estudo sugerem a necessidade de uma mudança de abordagem das políticas de conservação, que precisam estimular a participação das comunidades locais, fornecendo oportunidades de desenvolvimento local, emprego e serviços básicos de subsistência.

3.5 ENVELHECIMENTO DA POPULAÇÃO

Um dos grandes temas demográficos do século XXI é o envelhecimento acentuado de muitas populações, inclusive da portuguesa e da brasileira, como resultado do declínio da fecundidade, em primeiro lugar, e, em menor medida, a redução da mortalidade. A relação exata entre envelhecimento, mortalidade e fecundidade será discutida em mais detalhe em vários dos capítulos próximos, especialmente nos Capítulos 6, 14 e 22. Aqui se trata de fazer algumas considerações sobre as consequências do envelhecimento sobre várias políticas públicas e processos sociais mais amplos. As consequências são profundas e variadas. Os livros organizados por Cotlear (2011) e Redondo e Garay (2012) discutem várias destas consequências para os países da América Latina. Elas afetam as políticas na área de educação, saúde, Previdência Social, padrões de consumo, crescimento econômico e até o comportamento político. No caso da educação não importa tanto o que acontece nas idades mais avançadas, mas o envelhecimento se manifesta principalmente na redução do número relativo e até absoluto de crianças na população. As políticas de saúde e Previdência Social são mais diretamente afetadas pelo aumento do número de pessoas idosas. Estas dinâmicas serão brevemente discutidas nas próximas seções, sempre tendo em mente que uma discussão mais completa de cada uma delas poderia facilmente ser o objeto de um livro inteiro. A seção 3.11 fará umas breves referências à influência do envelhecimento sobre o comportamento político. A discussão sobre os efeitos econômicos da estrutura etária, que em anos recentes tem cobrado uma atenção crescente, com a introdução do conceito de *bônus demográfico*, será abordada de forma mais detalhada no Capítulo 14.

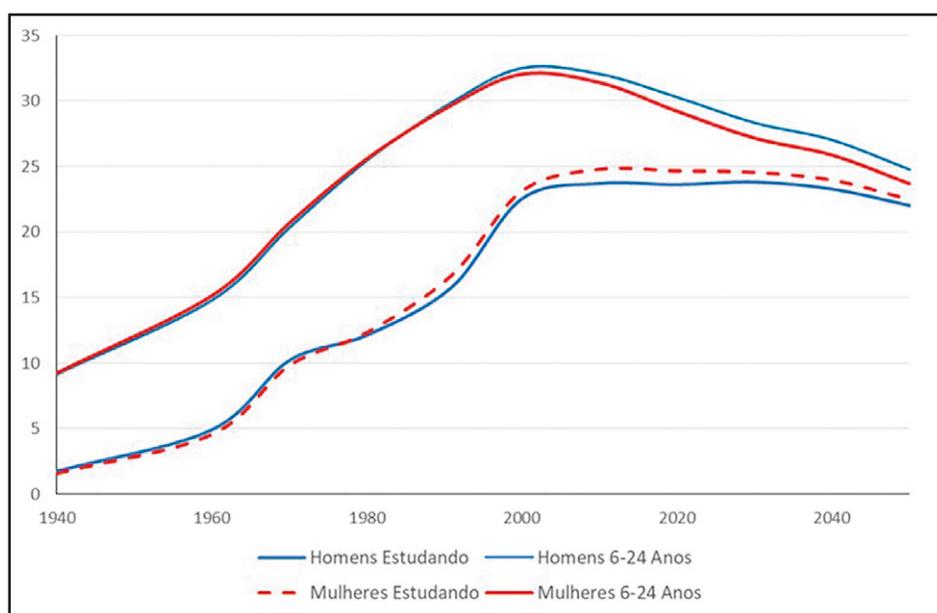
3.6 DEMOGRAFIA DA EDUCAÇÃO

A Demografia da Educação é um campo especializado da demografia, com seus próprios conceitos e indicadores como Taxa de Atendimento, Taxa Bruta e Líquida de Matrícula, Taxa de Evasão, Taxas de Fluxo, esperança de vida escolar etc. Diferentemente da Demografia Econômica e da Demografia Histórica, que serão abordadas nos Capítulos 14 e 15, respectivamente, este livro não possui um capítulo específico para discutir esses conceitos, indicadores e as técnicas decorrentes deles. Para uma discussão mais técnica a respeito, o leitor é referido a Cunha et al. (2000) ou Rios-Neto e Riani (2004), que explicam conceitos e técnicas como a probabilidade de progressão por série ou o modelo Profluxo (Fletcher e Ribeiro, 1996), ou a Barakat e Blossfeld (2010). Para Portugal existe o texto de Arroiteia (1998). Esta seção se limitará a levantar algumas questões de política pública relativa à educação onde existe uma interação significativa com a dinâmica demográfica, sem entrar em detalhes técnicos.

Na segunda metade do século XX a matrícula educacional no Brasil, como em outros países da América Latina e reforçada pelo rápido processo de urbanização, passou por uma expansão explosiva que superou muito o crescimento da população. Entre 1960 e 2000 o número de estudantes nos três níveis de educação (fundamental, secundário, terciário) cresceu a uma média de 4,0% ao ano, enquanto a população nas idades de 6-24 anos cresceu a 1,94% ao ano. Con-

sequentemente mais da metade do crescimento das matrículas foi por conta do aumento das percentagens de pessoas que estudavam, dentro de cada uma das faixas etárias relevantes: 6-12 anos para o ensino fundamental, 13-18 para o ensino secundário e 18-24 para o ensino terciário. O crescimento foi particularmente forte no caso das mulheres. Em 1940 o número de alunas do secundário era apenas 4,6% do número de mulheres de 13-18 anos, enquanto no caso dos homens a percentagem era 6,2%. Já em 1980 as mulheres passaram a ser a maioria, com 17,2%, contra 15,3% dos homens de 13-18 anos. Em 2010, o número de mulheres atendendo algum tipo de educação secundária era 56,1% da faixa etária de 13-18 anos, enquanto no caso dos homens a percentagem era 46,8%⁵.

Gráfico 3.2: Brasil: População de 6-24 anos por sexo, de 1940-2010 e projetada até 2050 e número de estudantes matriculados segundo os censos e projetado até 2050 (em milhões)



Fontes: Censos Demográficos e projeções populacionais do IBGE (2018).

O Gráfico 3.2 retrata o crescimento ao longo do tempo e projeta a tendência para 2050, para o conjunto dos três níveis de educação. O que chama a atenção, além do rápido crescimento do número de alunos até 2000, é a saturação do crescimento a partir de 2000. Isso ocorre por duas razões:

1. O fim do crescimento demográfico: Segundo as projeções do IBGE de 2018, a população brasileira como um todo reverterá a sua tendência de crescimento em 2047, mas no caso da população de 6-24 anos o máximo foi atingido em 2004 e os números já estão diminuindo.
2. A saturação das percentagens de matriculados: No nível primário, a matrícula já é praticamente universal. No nível secundário e terciário ainda há espaço para crescimento,

⁵ Embora o grupo etário de 13-18 anos sirva como denominador para a educação secundária, não todos os alunos do secundário pertencem a esta faixa. Por exemplo, estão incluídos os alunos da Educação de Jovens e Adultos (EJA) que são mais velhos.

mas não com a rapidez das décadas anteriores. Na projeção do Gráfico 3.2 foi usada uma hipótese otimista que extrapola as percentagens de alunos matriculados a 100% em cada um dos níveis, mantendo o ritmo de crescimento da década de 2000-2010. Quase certamente essa hipótese exagera o crescimento, principalmente no caso da educação terciária, de modo que provavelmente o número de alunos entre 2000 e 2040, em vez de manter-se estável, irá diminuir ligeiramente.

A estabilidade ou o ligeiro declínio dos números de alunos previsto para o futuro não significa o fim do investimento na educação, no mínimo por duas razões:

1. A composição dos alunos por nível continuará mudando, com uma diminuição da demanda por educação primária e um aumento da demanda nos níveis secundário e terciário. Em 1940, 89,5% dos alunos estudavam no nível fundamental, 9,3% no nível secundário e 1,2% no nível terciário. Já em 2010, as percentagens eram 63,4%, 21,9% e 14,7%, respectivamente. Em 2050, podem mudar para 45,7%, 26,8% e 27,5%. Mesmo que os totais não mudem, essas transformações na composição da demanda exigirão investimentos significativos.
2. Uma consequência da rápida expansão dos números de alunos que aconteceu na segunda metade do século XX foi a queda da qualidade. Esta é uma das razões pelas quais, apesar da tendência à diminuição do número de escolas e professores do nível primário, ainda há uma necessidade de investimentos na qualidade da educação, inclusive no nível primário.

O investimento em qualidade, entretanto, exige outros tipos de políticas diferentes daquelas que dominaram o período de 1960 até 2000. Um sistema de educação em rápida expansão cria oportunidades que servem simultaneamente aos interesses de alunos, pais, sindicatos de professores e construtores de infraestrutura. O mesmo não acontece numa conjuntura de estagnação do crescimento em que será preciso fechar ou juntar algumas escolas em áreas com crescimento demográfico negativo, reduzir o número de professores em certas áreas geográficas ou substituí-los enquanto ainda há demanda em outras e investir no nível de capacitação dos professores restantes, mais do que na construção de mais infraestrutura (Abreu, 2018). A experiência de países com taxas de fecundidade abaixo do nível de reposição mostra as dificuldades do planejamento de recursos humanos nestas condições, em que a demanda de professores está geralmente em declínio, mas com necessidades crescentes em certas áreas específicas, e onde existe a possibilidade de oscilações momentâneas da taxa de natalidade que podem exigir o recrutamento não planejado de professores adicionais.

Um dos indicadores mais tradicionais na área de educação é a percentagem de pessoas alfabetizadas, que normalmente é calculada em relação à população de 15 anos ou mais e que no passado foi muito usada como indicador de resultado, para avaliar o desempenho do sistema escolar. Em anos recentes está havendo uma discussão ampla sobre a sua pertinência. Por um lado, essa discussão se tornou necessária porque a maioria dos países de desenvolvimento alto ou médio já ultrapassou a marca dos 90% ou até mesmo 95%, de modo que a alfabetização adulta diferencia cada vez menos entre a situação desses países. A forma como a pergunta é feita nos censos (“Saber ler e escrever ?”) tem sido particularmente criticada, porque as capacidades de ler e escrever não são iguais (razão pela qual o censo de São Tomé & Príncipe, por exemplo, tem uma categoria de

peças que sabem ler, mas não escrever), porque a capacidade de ler não garante o entendimento daquilo que lê (analfabetismo funcional) e porque a leitura não basta para poder funcionar adequadamente no mundo de hoje que cada vez mais exige habilidades de manipulação de números e de recursos informáticos. Essas discussões estão além dos objetivos deste livro, mas cabe assinalar que os problemas do uso desse indicador também têm um componente demográfico, principalmente em países onde houve um aumento muito rápido nos níveis de escolaridade.

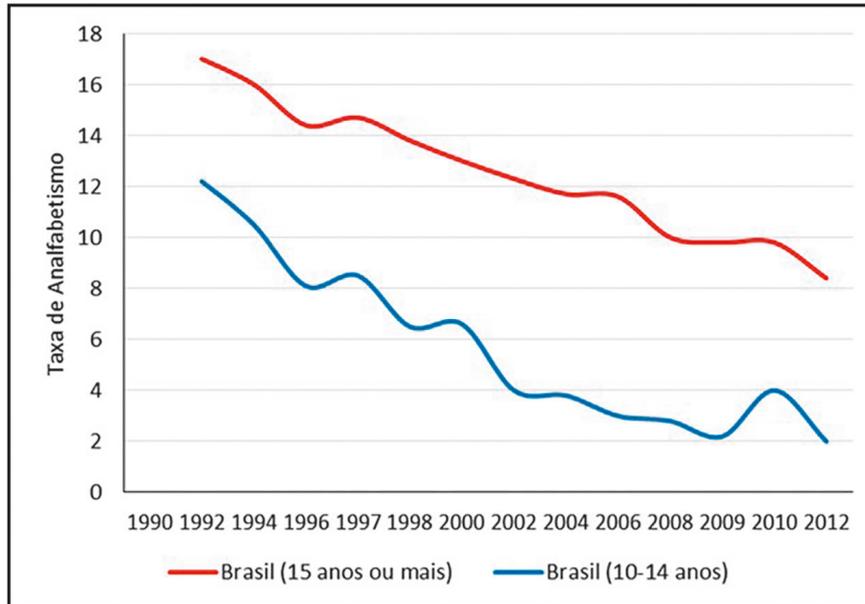
Tabela 3.2: Percentagens de alfabetizados entre as populações de 15 anos e mais e 15-24 anos em países selecionados

	População 15+	População 15-24
África do Sul (2015)	94,4	99,0
Angola (2014)	66,0	77,4
Argentina (2016)	99,1	99,5
Brasil (2015)	92,0	99,0
Cabo Verde (2015)	86,8	98,1
Cuba (2012)	99,8	99,9
Guiné-Bissau (2015)	45,6	60,4
Guiné Equatorial (2014)	95,0	98,2
México (2016)	94,9	99,1
Moçambique (2015)	56,0	70,5
Paraguai (2016)	94,7	98,5
Peru (2016)	94,2	98,9
São Tomé & Príncipe (2012)	90,1	96,7
Suriname (2012)	92,9	97,7
Venezuela (2016)	97,1	98,8

Fonte: UNESCO/UIS.

Em países que passaram por uma rápida expansão do sistema escolar, o analfabetismo adulto não é um bom indicador do desempenho atual do sistema escolar porque a maioria dos analfabetos tem mais de 40 anos e é o resultado das deficiências do sistema escolar no passado. Por isso a tendência atual é de medir o analfabetismo para o grupo de 15-24 anos, recém-egresso da escola e mais representativo para a situação atual. Como mostra a Tabela 3.2, existem diferenças significativas entre ambas as percentagens em países como Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique e São Tomé & Príncipe. O Gráfico 3.3 mostra a evolução do analfabetismo adulto e o analfabetismo do grupo de 10-14 anos no Brasil, sendo que este último é muito mais baixo durante todo o período de 1992 a 2011. Embora os maiores de 40 anos evidentemente tenham o direito a receber cursos de alfabetização se assim desejam, tipicamente o potencial da alfabetização para transformar a vida de uma pessoa dessa idade é limitado. Em 2017, a matrícula dos cursos de alfabetização foi de 118 mil pessoas, de todas as idades. Por outro lado, em 2017 morreram aproximadamente 175 mil pessoas não alfabetizadas de mais de 40 anos. Isso mostra que a razão principal do declínio das percentagens de analfabetos neste grupo é que os mais velhos gradualmente morrem e vêm sendo substituídos por gerações mais jovens com maiores níveis de alfabetização.

Gráfico 3.3: Analfabetismo no Brasil por grupo etário, 1992-2011



Fonte: PNUD. *Atlas de Desenvolvimento Humano do PNUD para o ano 2000*.

Outro indicador que tem sido muito usado para caracterizar o desempenho do sistema de educação, mas que precisa ser interpretado com cuidado, é a Taxa Bruta de Matrícula, que é a razão entre o número de alunos matriculados em determinado nível de educação (independentemente da sua idade) e o número de crianças na faixa etária apropriada para estarem matriculadas naquele nível. Como consequência das tendências apontadas anteriormente, esta taxa aumentou muito no Brasil e outros países da região. Entretanto, como apontam tanto Ribeiro (1991) como Fletcher (2005), o aumento das taxas de matrícula escondia certos problemas e não dava a dimensão certa de outros. Por exemplo, dava-se muita importância ao problema da evasão escolar e para certas medidas que podiam reduzir este número, como a merenda escolar. Entretanto, a merenda escolar, quaisquer que fossem seus outros méritos, contribuía só indiretamente à resolução do problema do aumento das taxas de repetência que artificialmente elevavam as taxas de matrícula, oneravam o custo da educação e indicavam deficiências no sistema educacional.

Parte do problema era que as estatísticas na época não traduziam a verdadeira dimensão do fenômeno. Como mostra Fletcher, as estatísticas oficiais mostravam que 20,7% dos alunos do segundo ano do ensino básico em 1982 tiveram que repetir o ano, mas o modelo Profluxo sugeria que a verdadeira percentagem era mais bem 34,2%, enquanto a evasão no mesmo nível era de apenas 4,2%. Desde então, as estatísticas educacionais no Brasil têm melhorado, as taxas de repetência têm diminuído e foram criados novos indicadores, mais compreensivos, como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Segundo o censo escolar de 2014/15, a repetência estava mais alta na sexta série do ensino fundamental, onde chegava a 14,4%, comparada com uma evasão de 4,7%. Entretanto, apesar das melhorias havidas, as taxas ainda estão altas e exigem investimentos adicionais na melhoria da qualidade. Vale enfatizar que tais melhorias não necessariamente aumentariam o custo total da educação, já que altas taxas de repetência representam um desperdício desnecessário.

A variedade e a rapidez da mudança do contexto demográfico no Brasil entram em choque com os critérios rígidos que vêm sendo formulados para a estrutura do gasto público. A Constituição vincula 25% da arrecadação municipal com gastos em educação e 15% com gastos em saúde⁶. Mas a estrutura demográfica dos municípios é muito variada. No município de Marechal Thaumaturgo (AC), 31,1% da população tem entre 5-14 anos e apenas 3,4% tem 60 anos ou mais. Por outro lado, em São Caetano do Sul (SP), apenas 10,7% da população tem entre 5-14 anos e 19,1% tem 60 anos ou mais. Enquanto isso, em Brusque (SC), ambas as percentagens são baixas (13,4% e 9,0%, respectivamente) e em Cidreira (RS) ambas são altas (17,0% e 18,6%). Desde o ponto de vista dos gastos em educação e saúde, estas são situações que implicam prioridades bastante diferentes. Mas a cláusula de vinculação da Constituição obriga os municípios a gastar seu orçamento segundo prioridades que não necessariamente correspondem ao seu perfil demográfico.

O mesmo vale para as mudanças que vêm ocorrendo ao longo do tempo. Fernando Barbosa Filho, da Fundação Getúlio Vargas, numa coluna no jornal *O Globo* (23/7/2014), chama a atenção para a incongruência da escolha de alocar 10% do PIB para a educação justamente no momento em que as tendências demográficas do país apontam para uma redução das demandas do setor, em comparação com outras prioridades, como a crescente necessidade de investir em políticas destinadas às pessoas de terceira idade: “Vamos mais do que dobrar, em termos reais, os recursos alocados em educação para um contingente muito menor de alunos no futuro”. Evidentemente, esta caracterização da situação é bastante parcial. A alocação orçamentária de qualquer política social deve tomar em consideração pelo menos os seguintes fatores:

1. O número de beneficiários da política.
2. O volume, a qualidade e o custo decorrente dos serviços que se pretende oferecer a cada beneficiário.
3. Todas as outras demandas de políticas sociais competindo por financiamento.

No caso da educação, a influência de 1) e 3) aponta para uma redução no orçamento da educação, mas 2) aponta na direção oposta, por pelo menos dois motivos:

1. As demandas educacionais futuras do mercado de trabalho serão maiores do que no passado.
2. Devido à diminuição desproporcional da fecundidade nas classes sociais mais altas, uma maior proporção dos alunos futuros corresponderá às classes menos favorecidas, o que tenderá a aumentar o custo por aluno.

O resultado destas forças opostas poderia, inclusive, apontar para um aumento do orçamento da educação, mas seja qual for o caso, é preciso concordar com o autor que esta decisão não deve ser tomada com base em antecedentes históricos referentes a períodos quando os números de alunos eram muito diferentes dos atuais ou dos futuros.

A educação não é apenas um setor afetado pelas mudanças demográficas. Por sua vez, ela também tem um impacto sobre as transformações demográficas, principalmente a evolução da

⁶ No caso dos estados, as percentagens são 25% e 12% e a nível da União a percentagem para a educação é 18%.

fecundidade (ver Capítulo 10). Isso pode ter um efeito significativo sobre as projeções de população. Por exemplo, existe uma diferença significativa entre as projeções demográficas das Nações Unidas (que não fazem uso explícito das tendências da educação) e do IIASA (baseadas na projeção simultânea da educação e da população). Este tema será abordado brevemente no Capítulo 21. Lutz e Kebede (2018) também argumentam que as relações entre a mortalidade e o nível de desenvolvimento dos países são mais consistentes quando a escolaridade média é usada como indicador deste último. Especificamente eles mostram que a relação entre a escolaridade e a mortalidade é mais consistente do que a relação entre o PNB/capita e a mortalidade, que foi mostrada nos Gráficos 2.3.A e 2.3.B, a chamada curva de Preston. Quando a escolaridade é usada como indicador do desenvolvimento, as relações são mais lineares e mais estáveis, ou seja, a curva não se desloca para cima com o passar dos anos, como acontece com a curva de Preston.

3.7 DEMOGRAFIA E SAÚDE

As interações entre demografia e saúde são múltiplas e variadas. O livro de Pol e Thomas (2013), atualmente na sua terceira edição, discute as diversas vertentes desta relação, no contexto dos EUA. O livro mais recente de Thomas (2018), no seu capítulo sobre a demografia da saúde, diz o seguinte a respeito:

A demografia da saúde é uma subdisciplina dentro do campo da demografia que envolve a aplicação do conteúdo e dos métodos demográficos ao estudo da saúde e da assistência médica. Ela se concentra na aplicação de conceitos e métodos demográficos para a compreensão e solução de problemas concretos na área da saúde e informa definição de políticas de saúde. (...) O escopo da demografia da saúde é bastante amplo e há pouco dentro da disciplina demográfica que não tem relevância para o estudo da saúde. Ao mesmo tempo, praticamente todos os aspectos da “saúde” são passíveis de estudo por meio de técnicas e perspectivas demográficas. Se o problema é a causa ou consequência da doença, variações no estado de saúde entre as populações, níveis de utilização de vários serviços de saúde, atitudes dos profissionais de saúde, o estudo de resultados médicos, ou mesmo a organização da assistência médica sistema, pode ser melhor entendido através do uso de perspectivas demográficas, conceitos, métodos e dados (Thomas, 2018: 219; tradução livre do inglês).

O mesmo texto de Thomas identifica três grandes áreas que são do interesse da demografia da saúde, a saber:

- A epidemiologia social, ilustrada mais recentemente pelas pesquisas acerca dos aspectos demográficos da epidemia da COVID-19 que serão brevemente discutidos no final desta seção;
- A economia da saúde, que Thomas identifica como o “negócio” da saúde; e
- As políticas de saúde.

Chama a atenção que tanto Pol e Thomas (2013) como Thomas (2018) quase não mencionam o tema da saúde reprodutiva. Thomas dedica uma caixa de texto a este tema dentro do capítulo de fecundidade, mas não o discute no capítulo sobre demografia da saúde. Em parte isso se explica pelo fato de que o conceito de saúde reprodutiva tem uma importância menos central dentro das políticas de saúde dos países mais desenvolvidos, como os EUA, que é o objeto de ambos os textos. Entretanto, outra razão é que – deixando de lado as interações genéricas entre a demografia e a saúde que se aplicam à saúde reprodutiva da mesma forma como a outras especialidades médicas

– os temas mais específicos envolvidos na saúde reprodutiva não se prestam facilmente a uma discussão no contexto de um livro cujo objetivo principal é o ensino de técnicas demográficas. Grande parte desta discussão se situa no campo dos direitos, da sexualidade, gênero e da antropologia, mais do que a demografia propriamente dita. Isso não significa que não haja pontos de convergência. O tema do aborto, que constitui uma das vertentes da saúde reprodutiva, já foi brevemente tocado na seção 3.2. Outros temas, como a fecundidade adolescente e as metas individuais de reprodução, serão discutidos no contexto da fecundidade, no Capítulo 10. A mortalidade associada a questões reprodutivas é mencionada no Capítulo 8. Também é preciso mencionar os esforços empenhados pela ABEP e seus membros em contribuir ao tema, evidenciados por publicações como Berquó (1999, 2003) e ABEP/UNFPA (2016). Entretanto, para efeitos deste capítulo sobre a relevância dos fatores demográficos para a dinâmica social e as políticas decidiu-se dar outro foco, especificamente o foco do envelhecimento e suas consequências para o setor da saúde e, brevemente, a epidemiologia da COVID-19.

O padrão epidemiológico resultante do envelhecimento poderia caracterizar-se por uma maior incidência de doenças degenerativas e crônicas que exigem uma infraestrutura médica muito mais custosa do que as doenças características de populações mais jovens, que podem ser combatidas com meios relativamente simples e baratos (vacinação, antibióticos, saneamento ambiental). Entretanto, esta percepção é apenas parcialmente correta. O envelhecimento da população contribui ao aumento dos custos de saúde, mas também existem outros fatores responsáveis por este aumento, como a inovação tecnológica e o aumento de renda. Sendo assim, o efeito direto do envelhecimento explica apenas uma parte do aumento total dos custos dos sistemas de saúde (Geue et al., 2014). Segundo Maisonneuve e Martins (2014), que analisaram o crescimento das despesas com saúde nos países da OCDE e os BRICS, apenas 0,5% do aumento anual total de 4,6% no conjunto dos países entre 1995 e 2009 podia ser atribuído ao envelhecimento das populações; no caso específico do Brasil, segundo eles, os números foram 0,6% e 4,8%, respectivamente.

Embora o desenvolvimento de novas tecnologias tenda a pressionar os custos dos sistemas de saúde, o fenômeno não se limita ao combate das doenças da velhice cujos custos têm aumentado mais ou menos na mesma proporção das doenças de outras idades. Certos fatores demográficos também contribuem, como o aumento do emprego remunerado das mulheres que reduz a sua disponibilidade para o cuidado gratuito de familiares doentes (Rechel et al., 2009). O que sim parece ter uma influência importante sobre o controle dos custos é a adaptação do sistema de saúde ao novo perfil de morbidade e a promoção de medidas que favorecem o “envelhecimento saudável” (Economist Intelligence Unit, 2009; Bloom et al., 2015). Como resultado dessas novas constatações, os custos do envelhecimento como percentagem do PIB nas projeções econômicas da União Europeia foram reajustados em anos recentes, de 3,5% a 1,5% (Comissão Europeia, 2015).

No caso de Portugal, Rodrigues e Martins (2014) escrevem o seguinte a respeito:

A evidência sugerida na literatura não sustenta a ideia de que o fenômeno do envelhecimento seja o grande responsável pelo aumento dos gastos em saúde, sendo os drivers de inovação tecnológica e de rendimento mais relevantes. O que não significa que não haja efeitos desse envelhecimento na área da saúde. É inevitável que, numa sociedade envelhecida, exista uma maior procura de apoios, em serviços, profissionais ou medicamentos, sendo que isto corresponde a uma pressão acrescida que recai sob o sistema de saúde, em particular sob o Sistema Nacional de Saúde. O próprio modelo de desenvolvimento alterou-se, existindo uma população

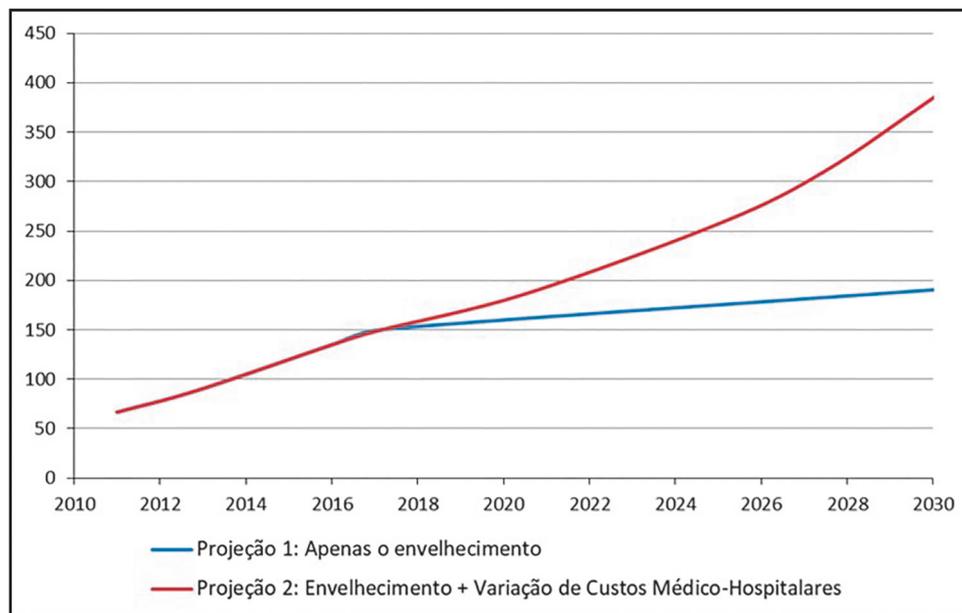
com novas necessidades de saúde. A investigação e inovação têm sido orientadas para encontrar respostas para estas novas necessidades associadas à população idosa. Muitas destas novas tecnologias são dispendiosas e representam um esforço adicional para os orçamentos públicos da saúde. Ou seja, o envelhecimento da população implica, indiretamente, custos mais elevados. Afirmar que o envelhecimento populacional não é o principal driver do aumento da despesa em saúde não é negar a sua importância e os seus efeitos indiretos, é apenas considerar que há fatores macro, de dimensão socioeconómica, mais relevantes para o controlo da despesa em saúde (Medeiros e Schwierz, 2013: 2). Também nos parece mais relevante, para a realidade portuguesa, em função dos estudos estatísticos desenvolvidos em países com sistemas de saúde e enquadramento contextual relativamente similar ao português, que será mais adequado considerar o impacto do consumo em saúde no período anterior à morte do que a idade em si, pois esta última parece ter uma expressão muito reduzida quando consideramos a primeira (Breyer et al., 2010: 676) (Rodrigues e Martins, 2014: 231).

No Brasil, houve vários estudos que abordaram esta questão. Berenstein e Wajnman (2008) usaram dados do Sistema de Informações Hospitalares (SIH) do Sistema Único de Saúde (SUS) para Curitiba (Paraná) e Belém (Pará), em 2004, para separar o efeito de diferenças na composição etária sobre os gastos com internação no SUS dos efeitos preço (diferenças nos gastos médios por idade) e taxa (diferenças na taxas de utilização por idade). Todos estes efeitos de alguma forma refletem o impacto do envelhecimento populacional, sendo que o primeiro é um efeito direto enquanto os outros dois são indiretos. Os autores encontraram que as diferenças na composição etária em 2004, no caso dos homens, explicavam apenas 12,7% das diferenças dos gastos de saúde entre as duas cidades, enquanto 72% vinham por conta do efeito preço.

Berestein e Wajnman ainda não dispunham de dados de gastos com saúde em dois pontos distintos no tempo o que as obrigou a lançar mão da comparação entre duas Regiões Metropolitanas com níveis de desenvolvimento socioeconômico distintos. O estudo posterior de Reis, Noronha e Wajnman (2016) já dispunha destes dados, o que permitiu fazer a análise de uma forma mais clara. As componentes principais responsáveis pelo aumento total dos custos entre 2000 e 2010, em ordem de importância, foram: -77,3% devido à diminuição da taxa de internações, particularmente para doenças cardiovasculares, 51,4% devido ao crescimento da população, 64,7% devido ao efeito de preço e 51,4% devido à composição por idade. Os autores comentam que este último percentual é maior do que o encontrado por Berenstein e Wajnman (2008), que foi de apenas 12,7%, e por outros estudos semelhantes no âmbito internacional (compare-se com os números de Maisonneuve e Martins citados acima).

O Gráfico 3.4 mostra o aumento projetado do gasto assistencial da saúde suplementar no Brasil até 2030. Embora o efeito de composição evidentemente pese nos gastos totais do sistema, a sua contribuição projetada ao total de gastos é menor do que outros fatores que compõem os custos médico-hospitalares.

Gráfico 3.4: Gasto assistencial total da saúde suplementar real e projetado, 2011-2030 segundo duas variantes



Nota: A projeção 1 inclui o crescimento da população; a projeção 2 inclui a inflação.

Fonte: Reis e Carneiro, 2018: Gráfico 11.

Uma das implicações dos crescentes custos com a saúde dos idosos é o aumento das transferências intergeracionais no contexto dos planos de saúde. Santos, Turra e Noronha (2018) estimaram a magnitude das transferências intergeracionais (entre diferentes grupos de idade) e intrageracionais (em um mesmo grupo de idade) na saúde suplementar brasileira, com base numa amostra representativa de operadoras de planos de saúde. Segundo a sua análise, em 2015, o beneficiário médio do grupo com 66 anos ou mais “recebeu”, em média, um subsídio intergeracional de R\$ 823,37. Considerando que a transferência média de cada doador de 0-65 anos era de R\$ 170,41, seriam necessários cerca de cinco beneficiários do grupo de doadores para financiar este gasto excedente. As operadoras de planos de saúde conseguem lidar com esta situação devido ao maior número de beneficiários de 0-65 anos, que ainda é quase 11 vezes maior do que o total daqueles com 66 anos e mais. Entretanto, esta relação tende a tornar-se mais desfavorável. A regulamentação vigente dos planos de saúde determina que os preços dos planos regulamentados podem ter uma variação de no máximo seis vezes entre o grupo etário de 59 anos ou mais e o grupo de 0-18 anos. Diante do envelhecimento populacional, maior longevidade e redução da proporção de jovens, a sustentabilidade das operadoras de saúde no longo prazo corre riscos. Este novo contexto demográfico requer rediscutir os termos do pacto atual entre as gerações, para possibilitar a oferta apropriada de serviços privados de saúde para as futuras gerações de idosos (Turra, Noronha e Andrade, 2015).

As implicações do envelhecimento para a formação de futuros profissionais de saúde no Brasil ainda são insuficientemente assimiladas. Xavier e Koifman (2011) observam que, “apesar do rápido aumento do número de idosos no Brasil (...) e consequente aumento da utilização dos serviços de saúde por essa faixa etária, o número de Instituições de Ensino Superior que têm disponibilizado

disciplinas direcionadas ao envelhecimento, em seus cursos de graduação em saúde, tem sido pequeno”. Em 2018 existiam 0,11 geriatras por mil pessoas maiores de 65 anos. Em comparação, havia 0,87 pediatras por mil crianças menores de 15 anos. Até número de cirurgiões plásticos em 2018 era 3,5 vezes maior do que o número de geriatras.

A mudança do perfil etário da população inevitavelmente também terá consequências para a prevalência de diferentes tipos de incapacidade. A prevalência de deficiência aumenta de forma acentuada com a idade, de modo que o envelhecimento leva a um aumento significativo das porcentagens de pessoas que declaram este tipo de problemas. Usando o critério de deficiência do Censo brasileiro e supondo a constância das taxas de prevalência por sexo e idade, a porcentagem de pessoas com deficiências deve dobrar até 2060. Os aumentos mais sensíveis ocorrerão na prevalência de deficiências motoras e auditivas. É de esperar que, em 2060, 15,6% da população tenha alguma limitação motora e que 5,8% seja severamente limitada na sua capacidade de locomoção.

Embora devam aumentar mais lentamente do que outros tipos de incapacidade, as deficiências mentais têm recebido uma atenção especial devido às suas consequências devastadoras e os altos custos que geram para quem cuida do paciente. Isso vale particularmente para o problema da demência, que está aumentando mundialmente devido ao envelhecimento demográfico e às vezes é chamado a “epidemia do século XXI”. Segundo o relatório anual de Alzheimer Disease International, o número de casos de demência no Brasil era 1,6 milhões; o total de pessoas com uma deficiência mental no Brasil em 2010 era 2,6 milhões. Mundialmente, a organização estima que há 46,8 milhões de pessoas vivendo com demência e projeta o número para 74,7 milhões em 2030 e 131,5 milhões em 2050. A Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2017) estima que a prevalência de demência no Brasil aumentará de 0,81% em 2017 para 1,78% em 2037.

O custo anual total associado à demência no mundo (custos diretos e indiretos) é estimado em 818 bilhões de dólares e segundo as estimativas da Alzheimer Disease International aumentará para mais de 2 trilhões em 2030. A maior parte desse custo incide na forma de custos de oportunidade para os cuidadores, já que pacientes com demência precisam de cuidados intensivos que severamente limitam as outras atividades das pessoas (geralmente familiares) que cuidam delas. Ferretti, Nitrini e Brucki (2015) estimaram o custo indireto mensal para os cuidadores de pessoas com demência no Brasil e chegaram a estimativas de USD 1.122, USD 1.509 e USD 1.645, dependendo da severidade da condição (leve, moderada ou severa). Alguns países na América Latina adotaram Planos Nacionais de Demência para reconhecer a dimensão do problema e desenhar políticas de saúde capazes de fazer frente às suas consequências: Chile, Costa Rica, Cuba e México (desde 2004). No Brasil ainda não existem iniciativas nesse sentido.

Mesmo em adultos maiores fisicamente saudáveis sem demência que têm condições de tratar das suas atividades da vida diária sem precisar de assistência, a solidão e o isolamento social são problemas que afetam a sua qualidade de vida. Além de ser um problema em si, existem cada vez mais evidências de que o isolamento social também repercute negativamente no estado de saúde das pessoas e na preservação das suas capacidades cognitivas (Shankar et al., 2011; Steptoe et al., 2013). Um fator demográfico que contribui ao problema é o aumento da proporção morando sozinhas, mas este indicador está longe de ser o único determinante. O índice AgeWatch de Help Age International (<https://www.helppage.org/global-agewatch/>) tenta medir o grau de isolamento social das pessoas idosas com uma pergunta sobre a porcentagem de pessoas maiores de 50 anos

com amigos e familiares com quem possam contar em dificuldades. O resultado do Brasil em 2015 foi 87%, colocando o país no 35º lugar entre os países para os quais existem dados. Apesar de ser uma colocação razoável, este resultado põe em dúvida a noção de que nos países com uma tradição de cuidados familiares as pessoas idosas sejam mais integradas socialmente. Foi pior do que os resultados de países com culturas supostamente mais individualistas e maiores proporções de idosos morando sozinhos como Canadá (94%), Dinamarca (94%), Reino Unido (94%), EUA (94%), Países Baixos (91%), Israel (91%), Alemanha (90%), Japão (89%) e Suécia (89%). Ao mesmo tempo, a colocação do Brasil foi melhor do que a da Colômbia (86%), Espanha (86%), África do Sul (83%), México (80%), Portugal (80%), Chile (79%), Moçambique (72%) e Angola (67%). O problema está começando a ser o objeto de políticas públicas em alguns países. Tanto é assim que a então Primeira Ministra da Inglaterra em janeiro de 2018 tomou a iniciativa de criar um Ministério encarregado de combater o problema da solidão, em homenagem a Jo Cox, a parlamentar assassina em 2016 que liderava uma comissão parlamentar sobre o assunto.

Como consequência do aumento de deficiências e suas consequências para o funcionamento diário duma parte crescente da população, haverá um aumento significativo da demanda por Cuidados de Longo Prazo (CLP), seja para o atendimento doméstico ou institucional de condições propriamente médicas ou para ajudar com a execução de tarefas diárias nas quais as pessoas experimentam limitações, tais como tomar banho ou fazer compras. Mesmo entre os países mais desenvolvidos existem grandes diferenças no papel assumido pelo estado para atender estas demandas. O Japão tem um sistema público, montado em 2000, baseado num seguro compulsório que cobre a população maior de 40 anos, embora os benefícios para a população de 40-64 anos sejam limitados. A metade dos recursos provém dos impostos gerais, um terço da contribuição de pessoas entre 40 e 64 anos e um sexto da população maior de 65 anos, além de um pequeno cofinanciamento por parte dos receptores. O sistema japonês não contempla benefícios em dinheiro, mas fornece serviços. Está havendo uma tendência a fornecer mais serviços domiciliares através de entidades privadas; em 2010 havia cerca de 28.000 destas entidades (Curry, Holder e Patterson, 2013). Os países escandinavos e os Países Baixos usam uma modalidade de financiamento diferente, mas também investem proporções significativas (2% em alguns casos) do seu PIB no fornecimento público de CLP. Por outro lado, os países do sul da Europa (especialmente Grécia e Portugal) ainda seguem um modelo em que na teoria o CLP de pessoas idosas é dado pelos seus familiares, mas na prática por cuidadores informais contratados pelas famílias.

A legislação brasileira segue o modelo dos países do sul da Europa e os serviços oferecidos pelo estado são mínimos. Numa pesquisa realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) em 2007-2009 foram levantados apenas 3.548 Instituições de Longa Permanência para Idosos (ILPIs), com um total de 83.870 residentes, ou seja, 0,5% da população maior de 65 anos (Camarano, 2008-2010; Camarano e Kanso, 2010), uma fração muito inferior àquela tipicamente observada em países com mais tradição nos CLP. Na Suécia, 7,9% das pessoas maiores de 65 anos residem em instituições, no Reino Unido 5,1%, nos EUA 4,3% e no Japão 3,2%. Só na Coreia a proporção (0,2%) é ainda menor do que no Brasil. Apenas 28,8% dos municípios brasileiros contam com pelo menos uma ILPI. Portugal, que tem uma população 20 vezes menor do que o Brasil e é considerado um dos países menos avançados em matéria de CLP dentro da União Europeia, reportava 94.976 lugares em 2.445 Estruturas Residenciais para Pessoas Idosas (ERPis) em 2016, dos quais 90% estavam ocupados. Além disso existiam 109.950 vagas dentro

do programa de Apoio Domiciliar para Idosos (Carta Social, 2016). As ILPIs não são parte de uma estratégia propositiva para garantir o direito dos idosos a um atendimento digno das suas necessidades especiais. Como o estudo do IPEA ressalta, geralmente o que provoca a internação é a carência financeira, a falta de apoio familiar ou a incapacidade da família para dar o apoio necessário e a falta de moradia. Isso explica porque 65,2% das ILPIs são filantrópicas. A média do gasto mensal na época era apenas R\$ 717,91 por morador, um total de R\$ 723 milhões por ano, cobertos maioritariamente pelas contribuições dos próprios residentes. Para fins de comparação, o gasto total estimado com atendimentos em instituições de CLP nos EUA em 2016 se estima em USD 155 bilhões. A situação em outros países latino-americanos ainda está bem mais precária. A melhor infraestrutura existe na Argentina, mas mesmo ela é absolutamente insuficiente para cobrir a demanda (Jauregui, 2011).

A continuidade do modelo existente parece cada vez menos realista, por vários motivos:

1. Como se assinalou acima, o número de pessoas com limitações funcionais que exigem apoio, como proporção da população, crescerá significativamente nas próximas décadas, particularmente devido ao aumento do número de idosos, mas possivelmente também devido ao aumento do número de anos que as pessoas vivem em condições precárias de saúde.
2. Devido à queda da fecundidade, as famílias estão ficando menores e o número de pessoas disponíveis para cuidar de familiares idosos com necessidades de CLP está diminuindo.
3. A proporção de idosos morando sozinhos está crescendo devido ao aumento da esperança de vida e da frequência do divórcio.
4. Como a maior parte dos cuidados informais costuma ser dada pelas mulheres, há um conflito crescente entre a demanda por CLP dentro das famílias e a busca de emprego remunerado fora de casa das mulheres, o qual tem um custo de oportunidade significativo.
5. Em outros países com fortes tradições de cuidados familiares das pessoas idosas já se observa uma mudança nos padrões sociais. Como foi mencionado acima, Japão, onde o padrão cultural de responsabilidade dos filhos pelo bem-estar dos pais é muito enraizado, o estado em 2000 instituiu um sistema para esta finalidade que atualmente está entre os mais avançados no mundo. Em Portugal, que até recentemente investia muito pouco em soluções institucionais para as necessidades da população idosa, se nota um aumento sensível neste padrão em anos recentes.
6. Na impossibilidade de cuidar pessoalmente das necessidades de CLP dos familiares, parece provável que as famílias recorrerão de forma crescente a serviços contratados. No sul da Europa, por exemplo, grande parte dos CLP é dada por (mulheres) migrantes.

Em relação ao segundo ponto, Ferreira (2007) estimou, com base em dados do Censo Demográfico brasileiro de 2000, que em 2015 haveria uma proporção de uma pessoa maior de 60 anos com necessidades de assistência por pessoa potencialmente disponível para dar assistência dentro do âmbito familiar. Scheil-Adlung (2015) propõe uma norma internacional no sentido de

que deveriam existir pelo menos 4,2 cuidadores formais de CLP na população por 100 pessoas de 65 anos ou mais e que o estado deveria gastar pelo menos USD 1461,8 (PPC)⁷ por pessoa nessa faixa etária. A norma de 4,2 cuidadores se baseia na média de 18 países em todas as regiões menos África que possuem um mínimo aceitável de serviços de CLP. A norma de despesa mínima se baseia numa média de 34 países fora da África. Com base na primeira norma e as projeções demográficas do IBGE feitas em 2018, o Brasil em 2015 precisava de 718.709 cuidadores de pessoas idosas, um número que aumentará para 2.443,641 em 2060. Em termos financeiros, o déficit de investimento governamental em 2015 era USD 25,01 bilhões (PPC), ou seja, 0,8% do PIB, projetado para chegar a USD 85,05 bilhões em 2060. Maisonneuve e Martins (2014) estimam que os gastos públicos com CLP no Brasil aumentarão de essencialmente zero na atualidade para 0,9-1,3% do PIB em 2060, dependendo da capacidade para conter os custos. Isso é um pouco mais do que a média atual dos países da OCDE (0,8%) e um pouco mais da metade do gasto médio projetado dos países da OCDE em 2060 (1,6-2,1%).

Camarano (2013 b) sugere que um esquema de seguro obrigatório, do tipo que existe no Japão, não seria viável no Brasil, dado que 45% da força de trabalho é informal. Uma estratégia mais realista pode ser a inclusão de um quarto pilar no sistema previdenciário, financiado pelos mesmos mecanismos que regem o pilar de proteção contra a pobreza absoluta (Pasinato e Kornis, 2009, 2010). Rocha (2015) estima que, as despesas médias com uma política pública de oferta de benefício para acesso a cuidados formais, na qual o Estado seria o segurador público do risco de dependência e considerando o número de idosos com dependência, evoluiriam de 0,8% do PIB, em 2014, para 1,3% do PIB em 2033.

No momento da publicação deste livro, o mundo completa seis meses de pandemia da COVID-19. Ainda é cedo para avaliar definitivamente qual será o seu impacto a mais longo prazo e quais serão as interações com fatores demográficos, mas mesmo neste momento já é possível identificar alguns destes fatores, como os seguintes:

1. A COVID-19 está afetando a recolha de dados, principalmente em países que ainda dependem de mecanismos tradicionais de visitas aos domicílios (CCSA, 2020). Vários países tiveram que adiar os seus censos de 2020 (ver seção 4.7 do Capítulo 4) e até não há certeza se os mesmos poderão ser realizados em 2021.
2. Existe muito interesse na modelagem da pandemia, para ter uma visão prospectiva do número esperado de vítimas. Em parte isso depende de fatores demográficos como a mobilidade da população e a composição dos domicílios (agregados familiares), mas também de fatores políticos, como o momento em que as economias são reabertas, técnicos, como a disponibilidade de números suficientes de testes, e comportamentais, como o uso ou não da máscara protetora. Dadas estas diferentes influências, até agora tem sido difícil prognosticar as tendências com precisão e os modelos existentes tiveram que ser reajustados várias vezes.

⁷ A abreviação PPC se refere à Paridade de Poder de Compra (“Purchasing Power Parity”, em inglês), ou seja, um cálculo que quantifica a renda *per capita* não em termos nominais, mas em termos da quantidade de bens e serviços que uma determinada quantidade de dinheiro podem comprar. Evidentemente, é um conceito problemático quando o objetivo for comparar períodos históricos diferentes em que o padrão de consumo de bens e serviços foi muito diferente.

3. Há muito interesse por parte dos demógrafos em estabelecer os determinantes demográficos da propagação da pandemia, como o grau de envelhecimento da população, a estrutura dos domicílios (agregados familiares), a densidade de ocupação da terra e os padrões de mobilidade espacial.
4. Por outro lado, há interesse em estabelecer a influência da pandemia sobre certos indicadores demográficos, como a esperança de vida.
5. Finalmente, há certa preocupação com as implicações das políticas governamentais, que incluem o fechamento das fronteiras para a migração internacional.

Goldstein e Lee (2020) analisaram o impacto de um número hipotético de 1 milhão de óbitos por COVID-19 nos EUA sobre a esperança de vida do país. A sua conclusão é que haveria uma queda de 3 anos. Isso é menos do que no caso da gripe espanhola, que matou entre 500 e 850 mil pessoas entre 1918 e 1920. A diferença reside no fato de que a gripe espanhola matou muito mais pessoas jovens do que a COVID-19. No mesmo artigo os autores estimam que a média de anos de vida restantes de uma pessoa que deixa de falecer por COVID-19 é 12,3, contra 44,4 no caso da gripe espanhola. Trias-Llimós e Bilal (2020) estimam que o impacto sobre a esperança de vida do surto de COVID-19 na região de Madrid na 10^a-14^a semana de 2020 foi 1,6 anos nos homens e 1,1 anos nas mulheres, números que eles consideram substanciais. Guillot e Khlal (2020) estimaram que a queda da esperança de vida ao nascer na França entre 2019 e 2020 seria de apenas 0,2 anos para homens e 0,1 anos para mulheres.

As melhores estimativas disponíveis no momento da publicação deste livro sobre o número de óbitos por mil pessoas infectadas, baseadas nos dados da China e corrigindo os vários vieses, sugerem uma média de 6,57, variando de 0,016 no grupo etário de 0-9 anos, 0,0695 no grupo de 10-19 anos e 0,309 no grupo de 20-29 anos até 42,8 no grupo de 70-79 anos e 78,0 no grupo de 80 anos e mais (Verity et al., 2020). O fato de que os efeitos da COVID-19 são tão mais graves na população idosa significa que países com populações mais envelhecidas tendem a ser mais vulneráveis. Esta é uma das razões porque a pandemia foi particularmente grave na Itália, com a sua estrutura etária envelhecida. Dowd et al. (2020) mencionam que na China a proporção de óbitos por mil casos detectados da doença variou entre 4 no grupo etário de 40-49 anos a 148 no grupo com 80 anos ou mais. Na Itália, os números equivalentes foram 7 e 277, respectivamente. Em outros países com estruturas etárias relativamente velhas, o impacto inicial da pandemia pode ter sido menor porque ela começou em grupos específicos da população que tinham relativamente poucos idosos. É o caso da Coreia do Sul, onde grande parte do foco inicial de infecção estava limitada à seita religiosa Shincheonji, que tinha poucos membros com mais de 80 anos. Dowd et al. especulam que o mesmo pode ter acontecido na Alemanha e inicialmente na Inglaterra. África até o momento da publicação do artigo tinha sido pouco afetada graças, em grande medida, à sua estrutura etária jovem. Segundo Guilhoto (2017), a vulnerabilidade dos países da Europa e Ásia Oriental, com suas estruturas etárias envelhecidas, pode ser 17 vezes maior do que a vulnerabilidade de países africanos, com estruturas mais jovens. Um dos achados de Guilhoto que evocou muito interesse no Brasil foi que o perfil etário do risco de mortalidade por COVID-19 no Brasil é menos desigual do que em outros países, ou seja, em termos relativos os jovens no Brasil são

mais vulneráveis do que em outros países. Outros autores como Medford e Trias-Llimós (2020) reconhecem a importância do efeito da idade, mas mostram que ele não explica toda a diferença entre países. Por exemplo, numa comparação entre China e seis países europeus, a Itália registrou a mais baixa proporção de óbitos entre pessoas maiores de 90 anos, apesar de ter a estrutura etária mais velha de todos.

A conclusão do parágrafo anterior é que a evolução inicial da COVID-19 pode ter sido determinada em grande medida pela estrutura etária da subpopulação em que o vírus apareceu inicialmente. A mais longo prazo, a estrutura etária da população como um todo pode ser um determinante mais importante. Outro fator demográfico que tem sido atraído atenção como um determinante potencialmente relevante é o padrão de coresidência e outros contatos entre as gerações. Esta questão será brevemente discutida na seção 13.6 do Capítulo 13.

Riley et al. (2020) avaliaram o impacto potencial da COVID-19 sobre a saúde sexual e reprodutiva nos países de renda baixa e média. Segundo os autores, a experiência mostra que os impactos negativos não são uma consequência direta da infecção, mas da reação do sistema de saúde, que precisa se adaptar para fazer frente a um novo desafio, reavaliando as suas prioridades. Tanto a fabricação de anticonce(p)tivos, como a alocação de pessoal das clínicas de planejamento familiar podem ser afetadas pela necessidade de dar prioridade às necessidades de atendimento da COVID-19. Serviços considerados não essenciais, como o apoio a mulheres que passaram por um aborto podem ser suspensos. Além disso, o distanciamento social pode desencorajar as visitas às clínicas e algumas clínicas podem, inclusive, fechar, como já aconteceu com as clínicas da Marie Stopes (uma entidade privada que fornece serviços de saúde reprodutiva) na Índia e no Nepal. Os autores fazem uma comparação com a epidemia do ebola na África Ocidental em 2013-16 que, além dos óbitos diretamente atribuídos à epidemia, pode ter causado 3.600 mortes maternas e de recém-nascidos, no caso de Serra Leoa. Outros países da região registraram um declínio substancial no uso de anticonce(p)tivos e nas visitas pré-natais.

A revista *Migration Policy Practice*, no seu número de abril-junho de 2020, discute várias das implicações da pandemia da COVID-19 para a migração e a mobilidade, desde o papel que a mobilidade da população cumpre na propagação do vírus e a maior vulnerabilidade das populações de migrantes aos seus efeitos até as consequências da pandemia para as políticas nacionais de admissão de migrantes. Um dos aspectos apontados é a situação contraditória de que alguns dos países que mais apostaram no fechamento das suas fronteiras para combater a pandemia ao mesmo tempo dependem muito de imigrantes para compor as suas forças de trabalho de médicos e enfermeiras. Por exemplo, segundo números da OMS, nos EUA 30,2% do(a)s médico(a)s e 16,4% do(a)s enfermeiro(a)s são estrangeiros. No Reino Unido, estes números são 33,1% e 21,9%, respectivamente, e na Suíça 38,5% e 24,4%.

3.8 DINÂMICA DEMOGRÁFICA E PREVIDÊNCIA SOCIAL

Como se viu na seção anterior, o envelhecimento demográfico será uma das tendências demográficas mais impactantes do século XXI. Na maioria dos países europeus esse processo já está bastante adiantado. Em Portugal, por exemplo, em 2020 a metade da população já tinha mais de 45 anos (Gráfico 2.8). Mas no Brasil, a estrutura etária também está mudando rapidamente e em 2045 o país enfrentará a mesma situação de Portugal em 2015. A rapidez das mudanças obriga

os tomadores de decisão a uma reavaliação fundamental dos parâmetros demográficos – de país jovem em rápido crescimento – que por muito tempo orientaram as políticas públicas (Henriques e Miranda-Ribeiro, 2012). Já se viu nas seções 3.6 e 3.7 deste capítulo como isso afeta as políticas públicas na área de educação e saúde. O mesmo poderia ser argumentado para a área da saúde (Viegas et al., 2012). Mas provavelmente o tema mais atingido pelas transformações demográficas em curso no país é o da Previdência Social que já tem sido objeto de alertas por parte da comunidade demográfica faz algum tempo (ver, por exemplo, Oliveira, Beltrão e Guerra, 1997; Turra, 2000; Paiva e Wajzman, 2005; Fígoli e Queiroz, 2008; Turra e Queiroz, 2009).

Em todos os países que entraram na quarta fase da sua transição demográfica, o envelhecimento da população vem aumentando a preocupação com a sustentabilidade dos programas públicos de apoio social para os idosos (Bloom e McKinnon, 2010; Bloom, 2011; Lee, 2011; Wise, 2010)⁸. No passado, as famílias proporcionavam a maior parte desse apoio. Na África Subsaariana, isso continua sendo o caso hoje em dia, como mostra Francisco (2011 a). Mas hoje, nos países de renda média e alta, esse auxílio vem de programas criados pelo setor público e, em alguns países, também pelo setor privado (Costa, 1998). Em geral, esses programas servem como fatores significativos para reduzir a diferença de renda entre idosos e pessoas em idade ativa. Eles também ajudam a reduzir as taxas de pobreza da população idosa (Gruber e Wise, 2001; Wise, 2010)⁹. No entanto, recentemente, a maioria dos programas está enfrentando sérios problemas fiscais e financeiros (Bongaarts, 2004; Gruber e Wise, 2004; Miller et al., 2011).

A natureza desses problemas tem a ver como a estrutura dos programas. A maioria dos sistemas, inclusive o brasileiro, funciona como *repartição simples*, o qual significa que as aposentadorias dos beneficiários são pagas pelas contribuições daqueles que atualmente integram o mercado de trabalho. A alternativa principal são os programas de *capitalização individual*, um tipo de poupança forçada em que cada trabalhador acumula dinheiro para sua própria aposentadoria futura (o modelo chileno). No sistema capitalizado, o saldo de contribuições de um indivíduo é inserido em investimentos no mercado de capitais, que lhe entregam rentabilidades que são acrescidas em sua reserva. O valor do benefício do indivíduo depende do volume de poupança acumulada ao longo da vida laboral. Como não há redistribuição entre gerações, cada geração é responsável por si mesma, no que tange à poupança alcançada. Especificamente sobre a implementação do sistema de capitalização no Brasil, argumenta-se que o regime de repartição implica num grande volume de recursos, oriundos de contribuições compulsórias, servirem somente para custeio dos benefícios atuais, em detrimento de estarem disponíveis para financiarem investimentos. Assim, a introdução de um pilar de capitalização de filiação obrigatória aumentaria a poupança interna do país e teria

⁸ No caso dos países de língua portuguesa, isso inclui o Brasil, Portugal e Macau e, dentro de um prazo maior, Cabo Verde e talvez São Tomé & Príncipe. Mas em Angola, Guiné-Bissau e Moçambique o tema ainda é muito distante. O problema mais imediato nesses países é a baixa cobertura dos seus sistemas de previdência. A cobertura é mais elevada em Cabo Verde (23,0% de contribuintes na força de trabalho e 17,1% de beneficiários na população com 60 anos ou mais) e São Tomé & Príncipe (19,0% e 65,0%, respectivamente). Em Moçambique e Guiné-Bissau, o total de contribuintes ou beneficiários da previdência não alcança os 10% da população adulta. Mesmo em Cabo Verde, as despesas do regime geral da previdência ainda não chegam a 1% do PIB, embora as despesas da previdência de funcionários públicos sejam quase 2% (Abels e Guven, 2016). Para detalhes adicionais sobre o sistema de proteção social em Moçambique e seus condicionantes demográficos, ver Francisco (2011 c). Para um trabalho mais geral sobre proteção social nos PALOP, ver Feliciano, Lopes e Rodrigues (2008).

⁹ O Banco Mundial recomenda, inclusive, estruturar os sistemas em *pilares* diferenciados, com finalidades distintas. Dentro dessa lógica, o primeiro pilar se destina especificamente à proteção contra a pobreza.

impactos positivos sobre o desenvolvimento econômico. Além disso, argumenta-se que outra vantagem do sistema de capitalização é que ele não é afetado pelas mudanças na estrutura etária da população, uma vez que a aposentadoria é de responsabilidade individual. Todavia, trata-se de um sistema que é bastante afetado pela volatilidade do mercado financeiro e dos ciclos econômicos. Além disso, no caso brasileiro não houve uma discussão detalhada sobre os custos de transição de um sistema de repartição simples para o sistema de capitalização. Os custos de transição são associados ao passivo de benefícios que ainda devem ser pagos aos aposentados correntes e a forma de pagamento aos atuais contribuintes que migrem de regime (Breyer, 2019; Nery, 2018; Sinn, 2000).

Alguns países também possuem sistemas mistos. Os programas de repartição simples são muito vulneráveis a mudanças na estrutura etária da população, principalmente se essas mudanças criam mais beneficiários e reduzem o número de contribuintes. Nesse tipo de sistema, o impacto do envelhecimento populacional é bastante expressivo, já que atua tanto no sentido de reduzir o fluxo de receitas como no de proporcionar um aumento dos gastos com benefícios previdenciários (Barbieri, Ansiliero e Constanzi, 2009) – o que compromete, por sua vez, sua sustentabilidade. Por isso, é substancialmente mais difícil manter os equilíbrios desses programas com o aumento da razão de dependência, envelhecimento da população e a redução média da idade de aposentadoria (Bloom e McKinnon, 2010; Bongaarts, 2004; Mason et al., 2010) do que no caso dos programas de capitalização individual.

Apesar do interesse constante dos pesquisadores nos impactos do envelhecimento da população e do desenvolvimento econômico sobre a sustentabilidade da segurança social nos países desenvolvidos (Gruber e Wise, 1999, 2004; Wise, 2010), pouco se sabe sobre essas questões nas economias emergentes (Carvalho-Filho, 2008; Soares, 2010). O rápido envelhecimento da população apresenta um dos maiores desafios de políticas públicas no Brasil (Turra, Queiroz e Rios-Neto, 2011). Em comparação com outras economias emergentes, o Brasil é distinto na medida em que combina um setor público relativamente grande com um envelhecimento rápido da população e uma diminuição da participação da força de trabalho em idades mais avançadas (Queiroz, 2017).

Segundo Giambiagi e Tafner (2010), a despesa da Previdência Social em relação ao PIB no Brasil triplicou em pouco mais de 20 anos, transformando-se na principal rubrica do orçamento federal. Os gastos previdenciários são o principal fator no crescimento dos gastos públicos, sendo que mais de 80% desse acréscimo, entre 1991 e 2010, ocorreu com idosos e despesas sociais. O Brasil certamente não é o único país que enfrenta esse tipo de problemas. Os sistemas previdenciários de países como Argentina, Áustria, Espanha, França, Itália e Japão se caracterizam por crises de sustentabilidade parecidas com a brasileira. Amaro e Afonso (2018) calculam que, pelas regras atuais, em 2100 o déficit *per capita* do sistema previdenciário será USD 7.200 na Espanha e USD 5.400 na França, comparado com USD 3.300 no Brasil. Entretanto, com a exceção da Argentina, todos esses países têm populações idosas substancialmente maiores do que o Brasil. Em Portugal, a Fundação Francisco Manuel dos Santos em 2018 concluiu um estudo com projeções até 2070 da sustentabilidade do sistema de pensões (<https://sistemadepensoes.pt/resultados-do-estudo>). Apesar da sua maior população idosa, o sistema previdenciário português está em melhores condições do que o brasileiro, mas a idade legal de aposentadoria em Portugal teve que ser aumentada em 2014 de 65 para 66 anos e chegará a 67 anos em 2029. Trabalhadores com 65 anos ou mais que permanecem trabalhando têm diminuição da contribuição previdenciária, como uma forma de incentivar a permanência no trabalho.

O programa de aposentadoria no Brasil segue um sistema de pagamento conforme o uso e estabelece idades mínimas de aposentadoria para receber benefícios mais altos para homens (65) do que para mulheres (60), mas alguns trabalhadores podem receber benefícios provando um certo número de anos de contribuição (força de trabalho). As principais características do sistema de pensões é a baixa cobertura entre os trabalhadores da força de trabalho. Embora seja superior à maioria dos países da região da América Latina e o Caribe, nos últimos anos, apenas cerca de 60% dos trabalhadores contribuíram regularmente para o sistema. Como o sistema possui uma alta cobertura de benefícios e uma série de regras muito flexíveis, uma proporção maior da população é coberta por benefícios. Em relação à visão geral do sistema é possível avaliar a condição do Brasil com base no índice Mercer-Melbourne. O Índice utiliza três subíndices – adequação, sustentabilidade e integridade – para avaliar cada sistema de aposentadoria de diferentes países. Adequação se refere ao nível básico da renda fornecida, bem como a taxa líquida de reposição nos níveis de renda. Sustentabilidade considera questões gerais que podem afetar o sistema como mudança demográfica, oferta de trabalho, reserva para pagamentos futuros. E Integridade se refere ao papel da regulação governança, a proteção oferecida aos membros do plano de uma variedade de riscos e o nível de comunicação fornecido a indivíduos. O Brasil tem classificação intermediária, indicando que apresenta bons indicadores, mas com problemas importantes que afetam a sustentabilidade do programa, sendo bem classificado em relação à Adequação (7º Lugar) e mal avaliado em termos de sustentabilidade (27º lugar).

As mudanças na estrutura etária da população podem impor fortes pressões sobre o setor público (Bongaarts, 2004; Miller et al., 2011). Ao mesmo tempo, a duração da vida profissional de uma pessoa caiu ao longo do tempo, resultante de aumentos na escolaridade (trabalhadores mais jovens) e mudanças no comportamento da aposentadoria (Queiroz, 2017). A queda da participação econômica para os trabalhadores mais velhos (com 65 anos ou mais) é impressionante: 22,3% deles trabalhavam em 2010 em comparação com 60% em 1970. Em 2005, os benefícios de segurança social e outras formas de assistência aos idosos representavam cerca de 14% do PIB (Araújo, Turra e Queiroz, 2010) e espera-se que seja a componente de crescimento mais rápida do gasto público (Miller et al., 2011).

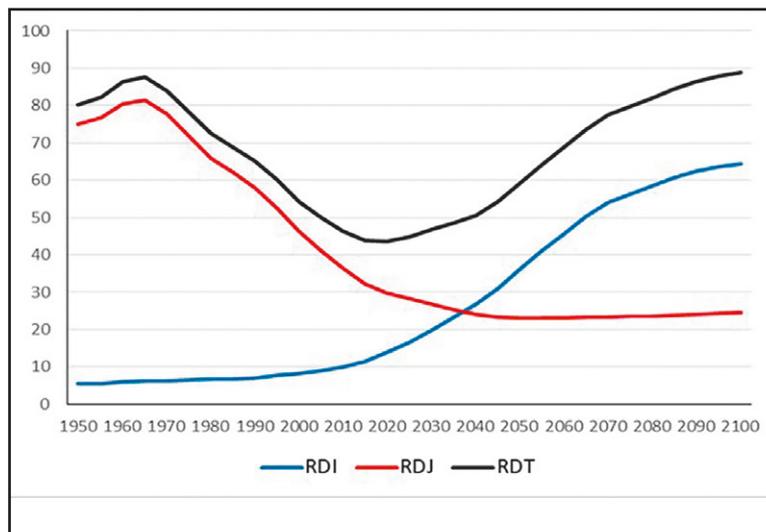
Queiroz e Fígoli (2014) mostram como as análises demográficas podem ser usadas na avaliação do sistema de previdência. A tendência atual da população e do tamanho do programa pode pôr em perigo a sua sustentabilidade no futuro próximo. Devido à queda da fecundidade, o Brasil tem passado por um chamado bônus demográfico (ver Capítulo 14 para maiores detalhes) caracterizado por uma maior concentração da população nas idades ativas. Os efeitos desse bônus demográfico proporcionaram tempo extra para a sustentabilidade do sistema de Previdência Social. Queiroz e Fígoli estimam em cerca de 25 anos (a partir de 2005) o momento que a razão entre trabalhadores aposentados e as despesas públicas vão atingir níveis impossíveis de serem mantidos. Costuma-se dizer que o Brasil é um país jovem com a conta previdenciária de um país velho (*The Economist*, 24/3/2012). Como já foi mencionado acima, comparado com países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Brasil tem uma estrutura etária mais jovem, em 2015, mas com percentuais do PIB direcionados para aposentadorias e pensões bem parecidos com os países mais envelhecidos. Em 2012 o país gastava 13% do PIB em aposentadorias, mais do que qualquer país do G7 exceto Itália, onde a proporção de pessoas com mais de 65 anos era 3 vezes maior.

Para estimar os custos das pensões públicas no Brasil, a análise seguinte utiliza amplamente as projeções populacionais feitas pela Divisão de População das Nações Unidas (ONU) e a base de dados do antigo Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) (desde 2019 parte do Ministério da Economia, na Secretaria Especial de Previdência e Trabalho). O AEPS-INFOLO é o banco de dados administrativo do Ministério da Previdência Social e contém informações detalhadas sobre o número de contribuintes e beneficiários do sistema de pensão. As estimativas apresentadas consideram apenas os benefícios que foram relatados como ativos pelo MPAS, estavam relacionados a uma contribuição anterior, e foram feitos por indivíduos (no setor formal, independente e voluntário). A análise concentra-se nos seguintes benefícios: aposentadoria (idade e duração da contribuição), pensão por morte e benefícios por incapacidade.

O índice de dependência é a proporção da população abaixo de 15 anos (componente dos jovens) ou acima de 65 anos (componente dos idosos) sobre a população em idade de trabalhar (ver Capítulo 6). No Brasil, o componente dos idosos é estimado em 36 por 100 indivíduos em 2050, comparado com 10 por 100 indivíduos em 2010. Bongaarts (2004) argumenta que a razão de dependência dos idosos não é uma boa medida da sustentabilidade e da carga sobre os sistemas de previdência porque: a) as pessoas se aposentam antes de atingir 65 anos; e b) o número de indivíduos que contribuem é muito menor do que a força de trabalho em vários países, especialmente no Brasil, onde é observado um grande mercado de trabalho informal. A primeira medida alternativa que ele propõe é a proporção de aposentados em relação à população de 65 anos ou mais, denominada razão de aposentadoria. Esta proporção pode ser superior a 1 porque os indivíduos se aposentam antes dos 65 anos. A segunda medida é a relação entre beneficiários e contribuintes (BE), que relaciona o número de empregados que fazem contribuições para a aposentadoria (indivíduos de 15-64 anos que participam da força de trabalho) em relação à população que recebe benefícios previdenciários.

O Gráfico 3.5 mostra a tendência da razão de dependência da população padrão (total, idosos e jovem) de 1950 a 2100. Essas tendências mostram os impactos socioeconômicos desse novo cenário demográfico. O índice de dependência mudará de uma base juvenil para uma idosa. A razão de dependência dos idosos aumentará de 5,4% para 62%, de 1950 a 2100, impondo custos significativos para os sistemas familiares e públicos de apoio à velhice. O Gráfico 3.5 também mostra o período da janela de oportunidades, quando a população dependente vai crescer em ritmo mais lento que a população ativa. Esse período, estimado entre 1980 e 2025, já está no seu final e pode oferecer uma boa oportunidade de lidar com as questões previdenciárias no país.

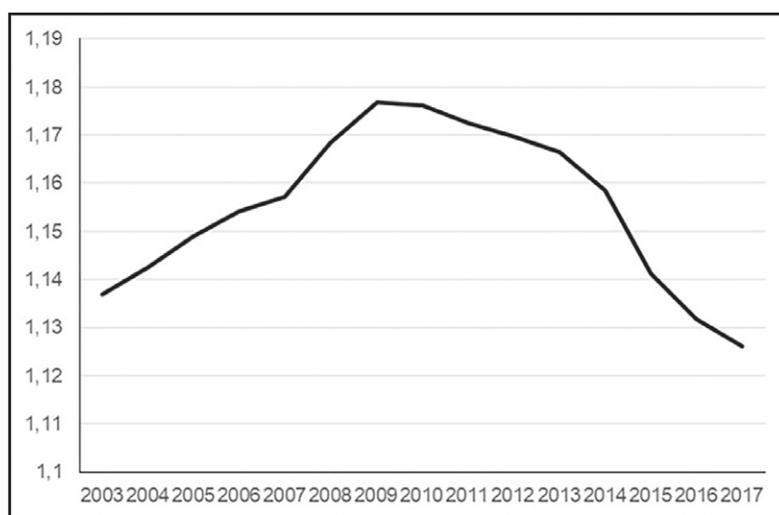
Gráfico 3.5: Razão de Dependência dos Idosos (RDI), Jovens (RDJ) e Total (RDT), Brasil, 1950-2100



Fonte: Divisão de População das Nações Unidas, Revisão de 2019.

O Gráfico 3.6 mostra a relação entre o número de pessoas recebendo benefícios programados de aposentadoria e a população com idade acima de 65 anos. A medida, PR, é muito elevada e próxima a 1 e sendo bastante próxima ao que Bongaarts (2004) encontrou para países da OCDE (EUA=1,10; Japão=1,16; Reino Unido=1,2)¹⁰. É preciso ter cuidado ao analisar os períodos intercensitários, pois trata-se de estimativas da população feitas com base em projeções. Com base nessas projeções, a velocidade do aumento da população de 65 anos e mais é maior do que a entrada das pessoas em aposentadoria. De todo modo, observa-se para o Brasil um valor bastante elevado dessa relação, especialmente para uma população relativamente jovem.

Gráfico 3.6: Razão do número de aposentados em relação à população de 65 anos e mais, Brasil, 2002-2014

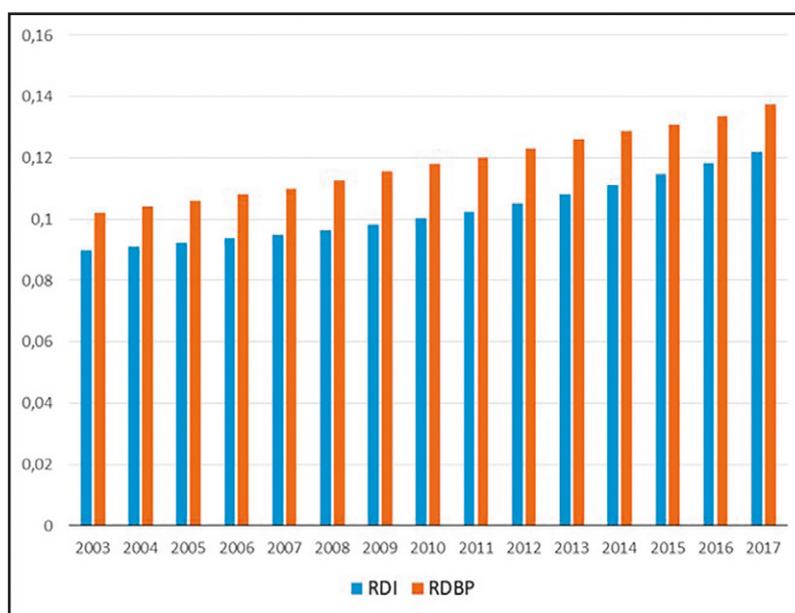


Fonte: Secretaria Especial de Trabalho e Previdência - AEPS/INFOGO, 2019 e Projeções Populacionais do IBGE – 2000-2060.

¹⁰ As estimativas apresentadas aqui são um pouco diferentes das apresentadas em Queiroz e Fígoli (2014). Naquele trabalho as pensões por morte foram incluídas como benefícios.

O Gráfico 3.7 mostra a relação entre o número de pessoas recebendo benefícios programados de aposentadoria e a população com idade entre 15 e 64 anos. A medida é uma aproximação mais adequada de análise do sistema de previdência do que analisar apenas a razão de dependência dos idosos. Na figura se incluem para alguns anos a Razão de Dependência dos Idosos para que se possa fazer uma comparação entre a dinâmica demográfica e a dinâmica da velocidade da mudança do sistema de previdência no Brasil.

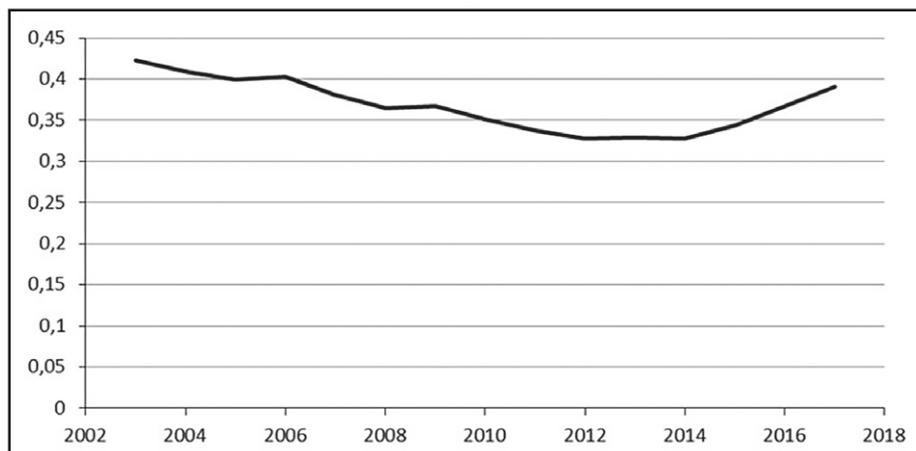
Gráfico 3.7: Comparação entre a Razão de Dependência dos Idosos (RDI) e a Razão de Beneficiários por População em Idade Ativa, Brasil



Fonte: Secretaria Especial de Trabalho e Previdência - AEPS/INFOGO, 2019 e Projeções Populacionais do IBGE – 2000-2060.

O Gráfico 3.8 mostra a relação entre o número de pessoas recebendo benefícios programados de aposentadoria e o número de trabalhadores fazendo contribuições previdenciárias entre 2003 e 2017. A medida é uma aproximação mais adequada de análise do sistema de previdência do que analisar apenas a razão de dependência dos idosos ou relacionar o número de beneficiários com a população em idade ativa. A medida apresentada leva em consideração a informalidade no mercado de trabalho ao captar apenas os contribuintes ativos e a dinâmica de aposentadoria no país, ao incluir todas as pessoas recebendo benefícios e não apenas os acima de 65 anos de idade. Os dados mostram que há, no período, uma média de 36 beneficiários para cada 100 contribuintes, um número 3 vezes maior do que a razão de dependência dos idosos observada em 2015. Essa medida, para países da OCDE, varia de 55 por 100 na Itália até 76 por 100 nos EUA (Bongaarts, 2004; Turra e Queiroz, 2009; Queiroz e Figoli, 2014). A análise também permite captar a mudança no ritmo de contribuições durante o período de rápido crescimento econômico no final dos anos 2000. Durante esse período, ocorreu uma formalização do mercado de trabalho que mais que compensou o aumento das aposentadorias. O arrefecimento da economia trazendo junto o aumento do desemprego teve impactos negativos na previdência elevando novamente a relação entre beneficiários e contribuintes (Costanzi e Ansilheiro, 2017).

Gráfico 3.8: Razão de beneficiários por contribuintes, Brasil, 2003-2017



Fonte: Secretaria Especial de Trabalho e Previdência - AEPS/INFOGO, 2019.

O reconhecimento das implicações das tendências demográficas para as políticas públicas é dificultado por uma variedade de fatores, particularmente a persistência da ideia de que o Brasil é um país jovem com uma população em rápido crescimento, de baixa esperança de vida ao nascer e a relutância dos tomadores de decisão para tocar num tema tão impopular, por medo de perder votos. Um outro fator que dificulta a análise da situação é que a tendência demográfica é de longo prazo. A curto e médio prazo existem vários outros mecanismos responsáveis pelos deficit da Previdência, muitas vezes com um impacto mais imediato. O elevado grau de informalidade nas relações trabalhistas brasileiras (Passos, Ansiliero e Paiva, 2004) contribui para o estreitamento da base de financiamento do Regime Geral da Previdência Social (RGPS), já que tem como consequência a queda no número de contribuintes (Giambiagi e Além, 1999; Soares, 2010). Giambiagi e Tafner mencionam o efeito dos reajustes do salário mínimo desde meados dos anos 1990 e o baixo crescimento médio do PIB. Certamente o aumento do desemprego a partir de 2015 também contribuiu fortemente para desequilibrar as contas da Previdência (Costanzi, 2017). Entretanto, o fato de que existem outros fatores que afetam a solvência do sistema, alguns dos quais pesam mais a curto e médio prazo do que os fatores que determinam a tendência de longo prazo, não significa que a tendência de longo prazo possa ser ignorada.

As múltiplas controvérsias acerca do manejo irregular das finanças públicas que surgiram a partir de 2014 também prejudicaram a confiança pública nos dados e análises oficiais. Isso tem dado margem ao uso de dados e indicadores incorretos para sustentar determinadas posições referentes ao tema. Por exemplo, é comum ouvir o argumento de que as reformas propostas discriminam contra as Unidades da Federação (UFs) mais pobres onde a esperança de vida ao nascer é mais baixa: 70,6 anos no Maranhão contra 79,1 anos em Santa Catarina, para ambos os sexos, em 2016. Isso sugere que um trabalhador médio no Maranhão só poderá aproveitar a sua aposentadoria por 5,6 anos, enquanto um trabalhador médio em Santa Catarina terá 14,1 anos de benefício. Mas esse argumento é incorreto porque grande parte da diferença nas esperanças de vida ao nascer decorre das diferenças de mortalidade na infância. As esperanças de vida aos 65 anos são consideravelmente maiores e elas variam muito menos entre as UFs: 16,9 anos no Maranhão contra 19,8 anos em Santa Catarina. A questão será explorada em mais detalhe no Capítulo 9.

Gentil et al. (2017) argumentam que há alternativas a reforma da Previdência apenas pela via do aumento da idade mínima de aposentadoria. Segundo os autores, essa seria uma das três medidas possíveis que também incluíram aumentos da produtividade dos trabalhadores e aumento da poupança. Além disso, o problema da situação da previdência deveria passar pelo lado da receita. Gentil et al. (2017) argumentam que as desonerações fiscais e a recuperação de créditos (pagamento de dívidas) poderiam contornar o problema da previdência no Brasil sem a necessidade de grandes ajustes via regras de aposentadoria (Gentil e Lavinias, 2018). Todavia, a análise da previdência deve considerar as questões de sustentabilidade de longo prazo, medida principalmente pela relação entre beneficiários e contribuintes num regime de repartição simples. Além disso, outros estudos mostraram que os efeitos das desonerações fiscais e recuperação de créditos podem ter um efeito positivo nas contas no curto prazo, mas desapareceriam em poucos anos. Estudos recentes também mostram, em oposição ao argumento dos autores, que as condições de saúde da população idosa no Brasil e em outros países tem melhorado ao longo das últimas décadas e essas pessoas têm apresentado taxas de atividade mais baixas que no passado (Souza, Queiroz e Skirbekk, 2018).

As consequências das mudanças na estrutura etária da população recuperaram o interesse nos últimos anos (Cutler et al., 1990; Bloom, Canning e Sevilla, 2003). Demógrafos e economistas estão interessados em examinar até que ponto as interações entre a estrutura etária da população e os declínios de fertilidade e mortalidade produzem desenvolvimento econômico. A crescente participação dos idosos (e longevidade) representa uma das conquistas mais importantes da população no século passado. Contudo, também representa um dos maiores desafios para a sociedade e os governos. O envelhecimento populacional pode afetar o crescimento econômico; pode aumentar os custos médicos e a capacidade das famílias, da sociedade e do governo de fornecer apoio a esse grupo da população.

O dividendo demográfico ou bônus demográfico foi apresentado recentemente como uma combinação de dois dividendos separados (Mason e Lee, 2006). O primeiro dividendo geralmente está relacionado a um aumento temporário da parcela da população em idade ativa e pode ser efetivamente medido por aumentos na proporção de produtores e consumidores na população (Mason, 2005). O segundo dividendo, que passou praticamente despercebido entre a maioria dos estudiosos, sucede ao primeiro dividendo e está relacionado à criação de riqueza que surge em resposta ao envelhecimento da população. A magnitude desse efeito depende em grande parte de como a riqueza é criada (Mason, 2005). A rápida acumulação de capital ou transferências maiores das gerações mais jovens, privadas e públicas, podem atender às demandas de consumo de uma crescente população idosa. Somente nas sociedades em que o aprofundamento do capital prevalece, os efeitos do envelhecimento populacional aumentam a produção por consumidor efetivo (Lee, Mason e Miller, 2003).

Infelizmente, os dividendos demográficos não são automáticos e dependem de instituições e políticas para transformar mudanças na estrutura etária da população em crescimento econômico (Bloom e Canning, 2001; 2004). Por exemplo, é fundamental que o mercado de trabalho crie oportunidades suficientes para a crescente população em idade ativa e que exista um mercado financeiro desenvolvido para satisfazer a vontade do indivíduo de economizar (Mason, 2005). Portanto, não surpreende que algumas economias emergentes que poderiam se beneficiar substancialmente da transição demográfica também sejam as que têm maior probabilidade de falhar em aproveitar esse processo (Mason, 2005).

Em resumo, o rápido processo de envelhecimento da população terá grandes impactos na sustentabilidade do sistema de pensão brasileiro. O aumento da razão de dependência dos idosos significa que um número maior de beneficiários dependerá de um número menor de trabalhadores (Costanzi, 2015). A dinâmica demográfica não é o único fator que pesa neste assunto. Existe também uma tendência descendente na participação da força de trabalho em idades mais avançadas em todo o mundo (Wise, 2010). A aposentadoria antecipada, combinada com baixas taxas de contribuição, aumenta a razão de dependência mais do que seria previsto pela análise demográfica (Bongaarts, 2004; Turra e Queiroz, 2009; Queiroz e Figoli, 2014). Nos últimos 30 a 40 anos, o sistema brasileiro de seguridade social se expandiu, absorvendo um grupo maior da população e tendo um impacto significativo na redução dos níveis de pobreza e desigualdade, afetando assim os arranjos de vida e a oferta de mão de obra. Os países em desenvolvimento estão envelhecendo mais rapidamente do que os países desenvolvidos, e os programas de assistência social serão solicitados a fornecer mais apoio do que podem ser capazes de dar.

3.9 DEMOGRAFIA HABITACIONAL

Um dos temas políticos mais diretamente afetados pela dinâmica demográfica é o planejamento habitacional. De uma forma geral, a demanda por moradias acompanha o crescimento da população, mas a correspondência não é direta. Em países como o Brasil e Portugal, onde a fecundidade tem diminuído de forma acentuada, o crescimento da demanda habitacional não diminui na mesma proporção do crescimento da população porque, ao mesmo tempo que o crescimento da população desacelera, o número de moradores por unidade habitacional também tende a diminuir. Isso acontece tanto por causa da modificação da estrutura etária da população (por exemplo, mais idosos, que tendem a morar sozinhos ou só com o cônjuge) como por causa de mudanças no comportamento das pessoas, como o aumento do divórcio ou a tendência dos jovens a sair mais cedo da casa dos pais e morar de forma independente. Essas mudanças também determinam o tipo de demanda habitacional, por exemplo um aumento da demanda por moradias apropriadas para pessoas morando sozinhas. Estas questões serão brevemente analisadas nas seções 13.4 e 13.5 do Capítulo 13 deste livro.

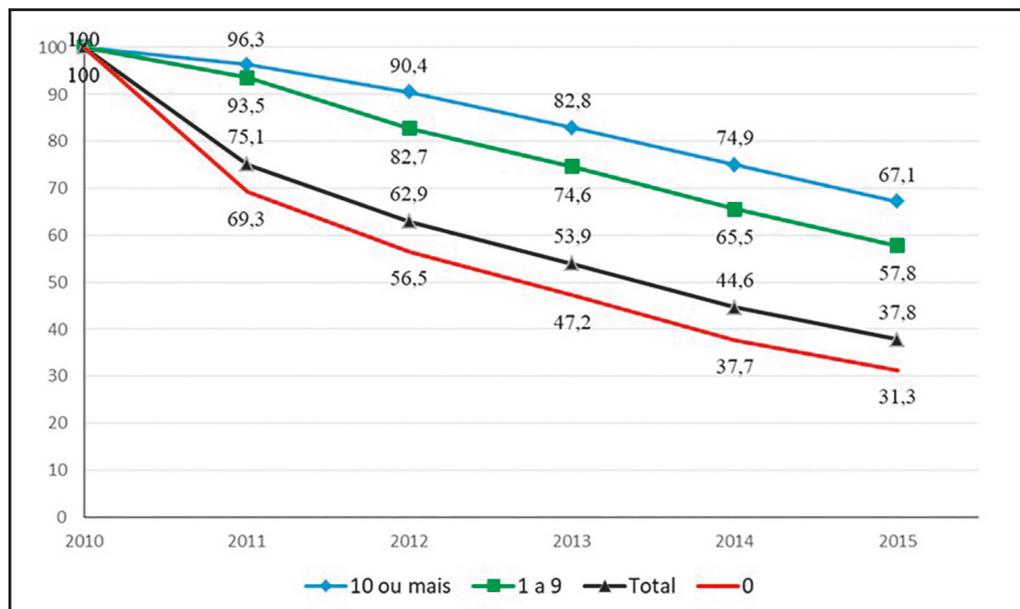
3.10 DEMOGRAFIA DAS EMPRESAS

O IBGE tem uma publicação anual chamada *Demografia das Empresas* que analisa a dinâmica das empresas usando técnicas demográficas. Trata-se de um exemplo da *demografia dos negócios*, segundo a terminologia introduzida no Capítulo 1, embora esse termo também englobe vários outros tipos de pesquisa. O estudo, efetuado com base nas informações do Cadastro Central de Empresas (CEMPRE) do IBGE, traça um panorama geral dos movimentos demográficos das empresas, segundo porte e atividade econômica. Da mesma forma como os indivíduos nascem e morrem, o mesmo acontece com as empresas. O estudo teve início na publicação das Estatísticas do CEMPRE 2000 como parte da análise dos resultados, onde manteve-se até 2004. A metodologia mudou em 2008, em virtude da adoção de novos critérios de seleção de empresas ativas no CEMPRE, da utilização da Classificação Nacional de Atividades Econômicas - CNAE 2.0 e da compatibilização de uma série de indicadores com a metodologia internacional da OCDE. No estudo de 2008 foram apresentadas, como nos anos anteriores, as taxas de entrada,

saída e sobrevivência segundo o porte das empresas e as atividades econômicas, assim como a mobilidade das empresas por porte. Contudo, pela primeira vez, foram mostradas informações sobre as empresas de alto crescimento (empresas com crescimento médio de pessoal ocupado assalariado igual ou maior que 20% ao ano, por um período de 3 anos) e as empresas “gazelas” (empresas de alto crescimento com até 8 anos de idade no ano de referência), bem como seu impacto na geração de postos de trabalho assalariados formais entre 2005 e 2008. No estudo de 2009 foram acrescentadas informações de sexo e nível de escolaridade do pessoal assalariado das empresas de alto crescimento. A partir do ano de referência 2011, todo o processo de apropriação de registros da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) passou a ser feito a partir dos registros individualizados dos empregados.

Um exemplo do tipo de análise demográfica que pode ser feita com dados de empresas é o Gráfico 3.9, que mostra a sobrevivência das empresas criadas em 2010 depois de x anos, por número de empregados assalariados. Na terminologia das tábuas de vida (ver Capítulo 9), esta função é conhecida como l_x . O gráfico mostra que depois de 3 anos quase 50% das empresas criadas em 2010 já tinham deixado de existir. Há uma grande diferença em termos do tamanho da empresa. A maioria das empresas criadas em 2010 foram empresas sem empregados assalariados, geralmente consistindo de uma única pessoa, com um tempo de permanência muito curto. As empresas com pelo menos de um empregado assalariado tiveram um tempo de permanência maior, mas mesmo no caso das empresas com 10 ou mais empregados, um terço tinha deixado de existir em 2015.

Gráfico 3.9: Sobrevivência das empresas criadas no Brasil em 2010, segundo o número de empregados assalariados



Fonte: IBGE (2017): Gráfico 1.

3.11 DEMOGRAFIA ELEITORAL

Os fatores demográficos repercutem na política (no sentido de “politics” e não de “policy”) de diferentes maneiras que vêm ganhado atenção por parte dos cientistas políticos (ver, por exemplo, Goldstone, Kaufmann e Toft, 2011; Darmofal e Strickler, 2019), o que está levando ao surgimento do ramo de *demografia política* (que não deve ser confundido com a *política demográfica* ou *política de população* da seção 3.3). Mais especificamente, fatores demográficos influenciam nos resultados das eleições de uma forma que nem sempre é amplamente reconhecida. Esta seção fornece uma breve introdução a algumas das questões relevantes neste contexto. Para uma exposição mais sistemática no contexto dos EUA, ver Thomas (2018: Cap. 12).

No que diz respeito à recolha de dados, são frequentes as controvérsias sobre inconsistências entre os eleitores registrados e a população em idade de votar enumerada nos censos, sendo que o primeiro sempre tende a ser maior do que o segundo. Em Portugal, por exemplo, esta divergência é notória (ver Casimiro e Paulino, 2003): no final de 2018, havia 796 mil mais eleitores inscritos do que a população de mais de 18 anos segundo o INE. As contradições podem ser o resultado de manipulação para fins políticos ou simples erros, por exemplo a não retirada dos registros de pessoas que já morreram. Mas também podem ter explicações mais legítimas decorrentes da diferença de critérios usados em cada fonte. Por exemplo, eleitores ausentes do país por períodos prolongados podem não ser contados no censo, mas mantêm o seu direito ao voto. Isso pode explicar a diferença de quase um milhão entre o Censo de 2017 e o registro eleitoral em Moçambique, considerando o grande número de trabalhadores moçambicanos na África do Sul. Entretanto, como o assunto é politicamente sensível, causou a demissão de um Presidente do INE, responsável pelo Censo.

Um tema mais substantivo que vem atraindo certa atenção é a possibilidade de que o acentuado envelhecimento da população, que se nota particularmente em Portugal e outros países da Europa, Japão e em menor medida os EUA, mas também no Brasil e alguns outros países latino-americanos, poderia reforçar a tendência ao conservadorismo político constatada em algumas das eleições mais recentes. A ideia é que as pessoas de maior idade são menos dispostas a investir em “experimentos sociais” com resultados incertos, na medida que elas têm mais a perder e menos tempo para recuperar-se no caso de resultados negativos. As pessoas idosas cujo padrão de vida deteriorou depois da sua retirada da força de trabalho também poderiam estar mais inclinadas a idealizar o passado, quando as suas condições de vida pessoais eram melhores. A afirmação de François Guizot, um político monarquista francês do século XIX, de que “não ser um Republicano aos 20 anos é prova de falta de coração; mas ainda sê-lo aos 30 anos é prova de falta de cabeça” se tornou famosa. Dorling e Basten (2017) chamam a atenção para o fato de que o voto pelo “Brexit” na Inglaterra em 2016 foi sustentado em grande medida por eleitores mais velhos e que os eleitores jovens maioritariamente apoiaram a permanência do Reino Unido na União Europeia.

Entretanto, o assunto não está tão claro como pode parecer à primeira vista. Pesquisas realizadas por instituições de opinião pública como o Pew Research Center nos EUA efetivamente mostram que o conservadorismo do eleitorado norte-americano aumenta com a idade. Mas no Brasil este perfil é muito menos definido. Cavenaghi e Alves (2012 b) usaram dados do inquérito “Mulheres nas eleições de 2010: Consórcio Bertha Lutz” para caracterizar os eleitores nas eleições

de 2010 e encontraram pouco efeito da idade (ou sexo) além da tendência dos eleitores do Partido dos Trabalhadores (PT) a concentrar-se mais nas idades intermédias:

Outro fator importante de análise refere-se às variáveis que não entraram no modelo por não apresentarem comportamento estatisticamente significativo para formar grupos homogêneos. Entre estas estão: idade, “classe social”, participação na força de trabalho e frequência a culto, sendo que esta última, em geral, uma variável que se aproxima mais do conceito de religiosidade do eleitor do que a indicação da religião em si mesma. Este resultado indica que não havia uma separação explícita entre as categorias destas variáveis definindo a intenção de voto dos eleitores ao cargo de presidente em 2010. Adicionalmente, uma das variáveis de maior interesse neste estudo, sexo do eleitor, foi outra característica que não entrou no modelo. Isto significa que homens e mulheres não formavam grupos diferenciados em sua intenção de voto no momento da pesquisa (Cavenaghi e Alves, 2012 b: 112).

Nas eleições presidenciais de 2018, a idade do eleitor também não foi um fator muito relevante: a percentagem de eleitores de mais de 45 anos variou entre 33%, no caso da Marina Silva, e 46%, no caso de Fernando Haddad e Geraldo Alckmin. A divisão por sexo foi um pouco mais reveladora, sendo que 61% dos eleitores da Marina Silva foram mulheres, contra apenas 45% dos eleitores do Jair Bolsonaro. Nas eleições legislativas portuguesas de 2019 a relação etária foi inversa à esperada, sendo que 51% dos maiores de 65 anos votaram no Partido Socialista, contra apenas 25% dos eleitores de 18-24 anos.

Talvez mais importante do que a idade em si seja o que a idade traduz em termos da vivência de diferentes gerações. Como será explicado em mais detalhe no Capítulo 7, na demografia sempre é preciso perguntar se os fenômenos observados num determinado período ou numa determinada idade efetivamente são fenômenos causalmente vinculados ao período, à idade ou à geração à qual as pessoas de determinada idade pertencem. Ou seja, a proporção de pessoas com mais de 65 anos nos EUA com ideias conservadoras é alta porque elas foram ficando mais conservadoras com a idade ou porque muitas delas nasceram durante ou pouco depois da Segunda Guerra Mundial que, devido à sua vivência pessoal, sempre tiveram ideias políticas mais conservadoras? Existem indicações de que as pessoas que chegaram aos 18 anos durante as administrações de Roosevelt, Nixon, Clinton, George W. Bush e Obama consistentemente votaram mais no Partido Democrata ao longo das suas vidas, enquanto os que chegaram aos 18 anos durante as administrações de Truman, Eisenhower, Kennedy, Carter e Reagan sempre tiveram uma tendência a votar majoritariamente no Partido Republicano (DeSilver, 2014). Portanto, a correlação entre idade e ideologia política deve ser analisada com muito cuidado, usando os conceitos que a demografia oferece para este fim.

Mesmo que o eleitorado de maior idade não seja sistematicamente mais conservador, pode ter um interesse próprio em certos temas da agenda política que se opõe à mudança das regras. Por exemplo, Giambiagi e Tafner (2010) indicam que o aumento relativo do contingente de idosos entre o eleitorado tende a dificultar medidas como a reforma da Previdência que tocam diretamente nos interesses desse grupo. Por outro lado, certamente existem mudanças potenciais que favoreceriam esse grupo e que portanto poderiam contar com o seu apoio, como a reformulação das prioridades do sistema de saúde para dar maior prioridade aos cuidados geriátricos ou os subsídios públicos para o transporte e as atividades educacionais e culturais de pessoas de maior idade.

Outro fator demográfico que pode ter uma influência significativa sobre o resultado das eleições é a migração internacional, em vários sentidos:

1. Em países onde uma porção significativa da população consiste de imigrantes com o direito à participação política, eles podem representar um contingente de votos importante. Na Espanha, por exemplo, 12,3% da população são estrangeiros com o direito de votar e de serem votados. Esta é uma quantidade suficiente para decidir o resultado de uma eleição.
2. Alguns países, como Portugal ou Cabo Verde, têm uma diáspora significativa de cidadãos morando em outros países, muitas vezes com uma orientação política diferente da população residente, que pode influenciar eleições. Por exemplo, na eleição presidencial de Cabo Verde em 2006, o candidato do governo ganhou graças aos 6,6% de votos dos caboverdianos residentes em outros países e com capacidade para votar, dois terços dos quais votaram com a situação. Erlingsson e Tuman (2017) mostram que na América Latina as decisões de estender o direito ao voto a expatriados durante o período de 1980-2012 tiveram uma relação com a quantidade de remessas contribuídas por eles.
3. Provavelmente o impacto mais importante da migração internacional, certamente em anos recentes, é a forma como a percepção do fenômeno pode influenciar o voto da população nativa. As eleições de vários países europeus em anos recentes têm sido dominadas por controvérsias acerca da política migratória. Isso inclui o Brexit em 2016 que provavelmente foi condicionado em grande medida pela reação do eleitorado ao rápido aumento da população migrante no país.

Em teoria, a representação política deveria expressar a vontade popular. Um dos critérios para isso é se a distribuição dos perfis políticos dos representantes eleitos mantém certa proporcionalidade com aquela da população que eles representam. Além do problema de que não toda a população é apta para votar e nem todos os eleitores potenciais efetivamente votam, há vários fatores institucionais que podem afetar a representatividade do voto. Pukelsheim (2014) discute as complexidades da tradução de votos em representação proporcional no contexto europeu. Tanto o sistema eleitoral brasileiro como o dos EUA se baseiam na proporcionalidade demográfica dos votos para a Câmara Federal enquanto o Senado representa os Estados, independentemente do tamanho das suas populações. No caso dos EUA, esta proporcionalidade é aplicada de forma bastante fiel¹¹, tanto que alguns Estados (Alasca, Delaware, Montana, Vermont, Wyoming e as duas Dakotas) com populações muito reduzidas só possuem um Deputado na Câmara dos Deputados enquanto Califórnia possui 53, Texas 36 e Nova Iorque e Flórida 27 cada um. Um dos motivos para a realização decenal de censos nos EUA desde 1790 é justamente o dispositivo Constitucional que estabelece o censo como o instrumento para a reclassificação periódica dos distritos eleitorais a fim de manter a proporcionalidade demográfica nas eleições estaduais e da Câmara Federal¹².

¹¹ Esta afirmação se refere às eleições para o Congresso. No caso das eleições presidenciais, o Colégio Eleitoral distorce a representatividade nacional, tanto que em 2000 e 2016 foram eleitos candidatos que não tinham a maioria dos votos.

¹² A proporcionalidade se baseia na população residente *total*, incluindo pessoas que devido a sua idade ou cidadania não podem votar. Em 2018, o Departamento de Justiça dos EUA decidiu reintroduzir a pergunta de cidadania no Censo de 2020, pela primeira vez em 70 anos. Embora essa seja uma pergunta muito comum em muitos censos, inclusive no brasileiro, os críticos dessa iniciativa argumentam que, no caso específico dos EUA, ela foi motivada politicamente, para induzir uma subenumeração em áreas com grandes números de imigrantes que não têm a cidadania, reduzindo assim a representação dessas áreas no Congresso. O US Bureau of the Census estima que a

México tem um sistema híbrido que não é estritamente proporcional mas tampouco favorece os Estados pequenos. Mas no Brasil a Constituição estabelece um mínimo de 8 e um máximo de 70 Deputados por Estado. Como consequência, o Distrito Federal e os Estados de Acre, Amapá, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Piauí, Rondônia, Roraima, Sergipe e Tocantins, que conjuntamente detêm 9,8% da população nacional, possuem 16,8% dos Deputados. Contando também os Senadores, esta proporção sobe para 19,5% dos representantes no Congresso. Por outro lado, o Estado de São Paulo, com 21,7% da população nacional e 22,3% do eleitorado em 2015, possui apenas 13,6% dos Deputados e 12,3% do total de Deputados e Senadores.

Ocasionalmente os meios de comunicação fazem menção das tendências de fecundidade no Brasil e o efeito que elas podem ter sobre o número de eleitores em diferentes regiões do país. A premissa é que a queda da fecundidade na região Sudeste do Brasil daria margem a um ganho na representação do Nordeste, onde supostamente há um crescimento mais acelerado da população. Mas essa percepção é equivocada, pois o ritmo de queda da fecundidade no Brasil está ocorrendo de forma relativamente uniforme em todas as regiões. No caso do Nordeste, que em 2000 representava 28,2% da população do país, a tendência inclusive é de uma ligeira *queda* relativa. Segundo as projeções do IBGE preparadas em 2013, a fração do Nordeste em 2030 será 27,0%. O impacto eleitoral dessa queda será atenuado pelo fato de que a população adulta no Nordeste crescerá um pouco mais rapidamente do que no resto do país, de modo que o efeito final das transformações demográficas para a região será essencialmente nulo. O Sudeste e Sul também perderão algo da sua representatividade. As únicas regiões que crescerão em termos relativos, embora modestamente, serão o Norte e Centro-Oeste que em 2000 representavam 14,5% da população nacional, mas que em 2030 poderão representar 17,3%.

No Brasil tem sido discutida a possibilidade de uma reforma do sistema eleitoral para a Câmara dos Deputados em que cada Deputado representa um distrito eleitoral, em vez de ser eleito em função da proporção de votos obtidos pelo partido a nível nacional ou estadual. Com este tipo de reforma se visa conseguir uma relação mais estreita entre os eleitores e seus representantes. Entretanto, nos países onde existe um sistema distrital, como nos EUA, França ou Inglaterra, um dos seus aspectos frequentemente criticados é que os resultados das eleições podem ser manipulados em alguma medida pela forma como se definem os distritos eleitorais. Como esta definição é feita pelo governo, o sistema dá uma vantagem injusta ao partido no poder. Nos EUA, a ciência da manipulação dos distritos eleitorais é altamente desenvolvida e se conhece como “gerrymandering”. A Figura 3.1 mostra um exemplo hipotético de como isso pode ser feito, partindo de um sistema bipartidário em que o apoio percentual para o partido do governo a nível agregado é 50%. Se este apoio fosse geograficamente homogêneo não haveria possibilidade de manipulação dos distritos, mas no exemplo o apoio para o governo varia fortemente no espaço, sendo baixo no Norte (parte superior da Figura) e alto no Sul.

Supondo que no país ou no estado há 9 Deputados, de 9 distritos, por eleger e que as unidades espaciais mínimas que compõem os distritos mostradas na Figura 3.1 possuem peso eleitoral igual, a divisão dos distritos sugerida na Figura 3.1 resultaria numa divisão equilibrada da proporção

subnumeração média poderia chegar a 6-8%. Em junho de 2019 a iniciativa foi rejeitada pela Corte Suprema. Por outro lado, em outubro a Suprema Corte atendeu ao pedido do governo para terminar o Censo antes da data planejada, o que - segundo os críticos - também ocasionaria uma subnumeração em certas áreas, reduzindo assim a sua representação política.

de votos por distrito, com 4 distritos para a oposição (20%, 23%, 26% e 47% dos votos para o governo) e 4 distritos para o governo (53%, 74%, 77% e 80% dos votos), com um empate técnico no distrito central. Outras divisões que resultariam numa representatividade dos resultados seriam a definição por “fila” ou por “coluna”, sendo que a primeira divisão teria como consequência uma representação muito polarizada, com distritos fortemente pró ou antigoverno, enquanto a segunda alternativa resultaria em variações mínimas entre a preferência média dos eleitores de cada distrito. Entretanto, se o governo consegue redistribuir o mapa eleitoral de acordo com a configuração mostrada na parte de baixo da Figura 3.1, perde só o distrito do extremo Norte, com apenas 14% dos votos, mas ganha todos os outros, com 54-55% dos votos.

Figura 3.1: Exemplo hipotético da influência da divisão por distritos eleitorais sobre o resultado das eleições num sistema bipartidário com grande variação espacial nas percentagens de apoio para o partido do governo

Divisão equilibrada								
10	11	12	13	14	15	16	17	18
19	20	21	22	23	24	25	26	27
28	29	30	31	32	33	34	35	36
37	38	39	40	41	42	43	44	45
46	47	48	49	50	51	52	53	54
55	56	57	58	59	60	61	62	63
64	65	66	67	68	69	70	71	72
73	74	75	76	77	78	79	80	81
82	83	84	85	86	87	88	89	90

Divisão favorável para o governo								
10	11	12	13	14	15	16	17	18
19	20	21	22	23	24	25	26	27
28	29	30	31	32	33	34	35	36
37	38	39	40	41	42	43	44	45
46	47	48	49	50	51	52	53	54
55	56	57	58	59	60	61	62	63
64	65	66	67	68	69	70	71	72
73	74	75	76	77	78	79	80	81
82	83	84	85	86	87	88	89	90

O segredo de um bom “gerrymandering” está em concentrar os votos da oposição num número relativamente pequeno de distritos como o distrito “horizontal” de cima. Evidentemente se trata de um exemplo extremo e altamente esquemático. No mundo real pode não ser tão fácil encontrar uma solução ótima que respeite a continuidade geográfica e a igualdade de tamanho (número de eleitores) dos distritos. Para obter a composição eleitoral desejada sem perder a continuidade geográfica, às vezes os distritos precisam ser traçados com formas extremamente irregulares. Também não é tão fácil estabelecer objetivamente qual seria uma divisão “justa” ou “equilibrada”. Mesmo

assim, a prática do “gerrymandering” tem tido um papel significativo na definição dos resultados eleitorais nos EUA e em outros países com sistemas eleitorais distritais.

Finalmente, um tema que tem atraído muita atenção em anos recentes é o problema da sub-representação das mulheres – e ainda dos grupos étnicos – nos cargos eleitos no Brasil. Como pode ser visto na Tabela 3.3, esta representação é muito baixa para os padrões internacionais, mesmo em comparação com outros países de língua portuguesa.

Tabela 3.3: Percentagens de mulheres Deputadas e Senadoras nos Parlamntos nacionais em 1/2/2019

Ordem	País	Câmara			Senado		
		Eleições	Vagas	% Mulher	Eleições	Vagas	% Mulher
1	Ruanda	03/09/2018	80	61.3%	26/09/2011	26	38.5%
2	Cuba	11/03/2018	605	53.2%	---	---	---
3	Bolívia	12/10/2014	130	53.1%	12/10/2014	36	47.2%
4	México	01/07/2018	500	48.2%	01/07/2018	128	49.2%
5	Suécia	09/09/2018	349	47.3%	---	---	---
6	Granada	13/03/2018	15	46.7%	27/04/2018	13	30.8%
7	Namíbia	29/11/2014	104	46.2%	08/12/2015	42	23.8%
8	Costa Rica	04/02/2018	57	45.6%	---	---	---
9	Nicarágua	06/11/2016	92	44.6%	---	---	---
10	África do Sul	07/05/2014	393	42.7%	21/05/2014	54	35.2%
11	Senegal	30/07/2017	165	41.8%	---	---	---
12	Finlândia	19/04/2015	200	41.5%	---	---	---
13	Espanha	26/06/2016	350	41.1%	26/06/2016	266	36.8%
14	Noruega	11/09/2017	169	40.8%	---	---	---
15	Nova Zelândia	23/09/2017	120	40.0%	---	---	---
16	Timor-Leste	12/05/2018	65	40.0%	---	---	---
17	França	11/06/2017	577	39.7%	24/09/2017	348	32.2%
18	Moçambique	15/10/2014	250	39.6%	---	---	---
19	Argentina	22/10/2017	255	38.8%	22/10/2017	72	41.7%
“	Etiópia	24/05/2015	547	38.8%	05/10/2015	153	32.0%
31	Portugal	04/10/2015	230	35.7%	---	---	---
48	Angola	23/08/2017	220	30.0%	---	---	---
76	Cabo Verde	20/03/2016	72	23.6%	---	---	---
104	Guiné Equatorial	12/11/2017	100	20.0%	12/11/2017	72	15.3%
133	Brasil	07/10/2018	513	15.0%	07/10/2018	81	14.8%
139	São Tomé & Príncipe	07/10/2018	55	14.5%	---	---	---
141	Guiné-Bissau	13/04/2014	102	13.7%	---	---	---

Fonte: União Inter-Parlamentar (2018).

Apesar da sua importância, não cabe uma análise mais detalhada desta questão aqui, mesmo porque ela depende de determinações que são, em grande medida, não demográficas. O único fator nitidamente demográfico que pesa na representação das mulheres é a composição do eleitorado. Devido ao envelhecimento da população, a porcentagem de mulheres no eleitorado brasileiro vem aumentando. Até 2000 era menor de 50%, mas nas eleições de 2008 já havia quase 5 milhões

eleitoras do que eleitores (Alves, 2008 b). Seria de esperar que esta evolução na composição do eleitorado favorecesse as candidatas mulheres. Mas isso não parece ser o caso. Numa análise univariada da correlação entre a composição do eleitorado por Unidade da Federação (UF) e a razão de chances da eleição de candidatas mulheres versus candidatos homens, Costa (2008) encontrou que UFs com uma maior proporção de mulheres em realidade eram *menos* propensas a eleger mulheres nas eleições de 2006.

Em vez disso, a variável que mais pesa nas chances de eleição, tanto de homens como de mulheres, é se são ou não candidatos à reeleição, sendo que os candidatos à reeleição de ambos os sexos levam uma vantagem considerável. Esta característica confere certa “inércia” ao sistema que opera contra novos entrantes, inclusive as mulheres, cuja representação historicamente foi pequena. O sistema de cotas para candidaturas que foi introduzido com as Leis 9.100/95 e 9.504/97 sim parece atuar a favor de candidatas mulheres, mas não com força suficiente para mudar o quadro de baixa representação fundamentalmente (Alves, Cavenaghi e Alcântara, 2007).