



políticas de população na américa latina em meados de 1985: um panorama confuso

Carmen A. Miró*

POLÍTICAS DE POPULAÇÃO NA AMÉRICA LATINA ANTES DE 1960.

Com territórios praticamente vazios, populações relativamente pequenas e sem as pressões sociais que hoje reivindicam condições dignas de vida para os distintos grupos da população, era quase natural às poucas nações latino-americanas preocupadas com a questão do que fazer diante do crescimento de sua população, a adoção de uma posição fundamentalmente natalista. Basta-nos recordar o "dito" atribuído a um famoso estadista argentino: "Governar é povoar".

Então, conseguia-se aumentar a população principalmente através de políticas muito liberais de imigração. Este foi o caso da Argentina e do Uruguai e, em escala menor, do Brasil. Com a experiência do México na primeira metade do século XIX ante o agressivo expansionismo dos Estados Unidos, os governos se preocuparam com as extensas fronteiras vazias, em parte povoadas com contribuição da imigração internacional. Isto se deu com toda clareza no Sul do Brasil – São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul (Diégues, 1955).

Diversos governos latino-americanos consideraram necessário complementar as leis que promoviam a imigração com medidas no âmbito da segurança social e da saúde. Por ocasião da celebração da Conferência Mundial de População de 1954, Hope Eldridge, eminente demógrafa norte-americana, realizou um trabalho pioneiro no qual examinava com bastante detalhe as medidas que um número variado de governos havia adotado em anos recentes, nas principais áreas daquilo que ela optou por identificar como política de população (Eldridge, 1954) (1).

As informações deste trabalho sobre alguns países latino-americanos leva à nítida conclusão da posição abertamente pró-natalistas dos governos desses países, nas primeiras décadas deste século, e ainda até o começo dos anos 60. Mas apenas um país, o México, havia legislado com o propósito expresso de "estimular o crescimento da população por meio do crescimento vegetativo, apoiado por medidas de saúde destinadas a reduzir a mortalidade infanto-juvenil e por meio da imigração" (Lei Geral de População de 23 de dezembro de 1947).

* Ex-presidente do IUSSP (International Union for the Scientific Study of Population).
Traduzido do espanhol por Elisa Helena Maya Fruct

Outros países latino-americanos haviam adotado disposições legais que além de objetivar, por motivos fundamentalmente sociais, o bem-estar de certos segmentos da população (principalmente trabalhadores remunerados ou certos grupos dentre eles, como os trabalhadores agrícolas, os das ferrovias e engenhos de açúcar, os trabalhadores manuais ou os trabalhadores urbanos), tinham um aberto ou um não confessado propósito pró-natalista.

Estas disposições eram de natureza variada, sendo talvez as mais notórias as que se materializavam em programas de proteção à família (nos esquemas de saúde, subsídios em dinheiro e assistência médica), à maternidade (subsídios em dinheiro) e à infância. Com relação a este último grupo de população, eram importantes os sistemas de salário-família, que em geral funcionavam à base de uma taxa fixa por filho, a partir do primeiro. Chama fortemente a atenção o fato de que, no Brasil o pagamento só se iniciava a partir do oitavo filho.

Por outro lado, ainda que a maioria dos países latino-americanos não tivesse legislação que reprimisse a anticoncepção, alguns, como Brasil e Costa Rica, consideravam ilegal a venda ou propaganda de produtos anticonceptivos. O aborto – como em geral é hoje em dia – estava proibido, salvo por razões médicas. Somente um país parecia contar com uma certa legislação antinatalista: no Panamá, que hoje em dia possui uma das mais altas taxas de esterilização feminina, uma lei de 1941 permitia a esterilização solicitada por uma mulher que tivesse cinco filhos ou mais e estivesse em “uma situação social e econômica difícil”.

CONTROVÉRSIA E TOMADA DE POSIÇÕES NAS DÉCADAS DE 1960 E 1970

A taxa de crescimento da população da América Latina, que até o ano de 1940 se havia mantido abaixo de 2% por ano, registrou uma marcada aceleração, passando de 2,2% no período 1940-1950 a quase 2,9% entre 1960 e 1965. De um pouco mais de 124 milhões em 1940, a população da região havia praticamente duplicado em 1965, passando para mais de 241 milhões em um período de 25 anos. Esta população crescente, com uma estrutura etária muito jovem e com tendência a concentrar-se nas cidades, unida a uma expansão de suas aspirações sociais, começou a colocar desafios que a maior parte dos governos da América Latina se viu incapaz de enfrentar de maneira satisfatória.

É então que se difunde na região a proposta, vinda de fora, de que a adoção do controle da natalidade poderia constituir-se na solução ao problema colocado pelo elevado crescimento da população, gerado pela combinação de uma fecundidade praticamente estabilizada em níveis altos e uma mortalidade em descenso. Erroneamente se assimilava o conceito de política de população como o de controle de natalidade e se levava adiante, assim, a renovação, no interior dos países latino-americanos, de uma controvérsia que a publicação do “Ensaio sobre a População” de Malthus havia atizado um século e meio antes.

Reagindo contra o que facilmente podia ser tachado como intromissão externa em um delicado assunto de exclusiva decisão soberana e tratando de evitar desnecessários problemas



políticos internos que poderiam gerar-se ao tentar enfrentar a oposição da hierarquia da Igreja Católica e a dos grupos de esquerda, que por distintas razões compartilhavam a resistência ao controle da natalidade, os governos em geral evitaram tomar posições explícitas de adotar políticas que tendessem a diminuir a taxa de crescimento da população.

No entanto, em quase todos os países da região haviam começado a funcionar programas de planejamento familiar de caráter privado, a maioria deles apoiada pela Federação Internacional de Planejamento Familiar, com sede em Londres. Obviamente, estes programas só podiam operar no país com a anuência explícita ou tácita do respectivo governo. Já em 1966 haviam se estabelecido 14 programas e até 1968 todos os países latino-americanos, com exceção de Cuba, contavam com programas privados de planejamento familiar (Urzúa, 1979).

Poucos anos mais tarde, frente à demanda que estes programas foram gerando entre certos setores femininos, e frente às exigências de certos grupos, entre eles os vinculados à saúde pública, no sentido de que a responsabilidade por ações que afetavam a saúde das mulheres cabia ao setor público, um bom número de governos abriu espaço aos programas de planejamento familiar nos serviços estatais de saúde. Em 1969 este era o caso de 11 países da região. Na década de 70 se somaram cinco novos países e muito recentemente o Peru e o Brasil criaram serviços oficiais de planejamento familiar. Somente dois países da região (Argentina e Uruguai) decidiram não oferecer esses serviços, em consonância com o seu propósito declarado de estimular o crescimento de suas respectivas populações.

Ainda que a execução continuada desses programas eventualmente conduzisse – como em efeito conduz – a um declínio do nível da fecundidade e, conseqüentemente, da taxa de crescimento demográfico, a adoção oficial dos programas mencionados não deve ser tomada como indicação de que esses governos, com as exceções da República Dominicana e El Salvador, haviam assumido abertamente uma posição controlista frente ao crescimento da população. Os programas se justificam como instrumentos para proteger a saúde das mães e diminuir a incidência do aborto, contribuindo assim para reduzir a mortalidade materna, resultados que em alguns casos foram demonstrados estatisticamente.

Sem dúvida, começava-se a reconhecer a necessidade de encontrar meios que permitissem harmonizar as tendências demográficas e as do desenvolvimento econômico e social, o que não poderia ser conseguido com a mera aplicação de programas de planejamento familiar. Para isso era indispensável adotar uma política de população com objetivos mais amplos.

Paralelamente, a discussão em diversos foros tentava esclarecer o sentido que devia ser dado ao conceito de política de população. Com efeito, a Primeira Assembléia Pan-Americana de População, realizada em Cali em 1965, incluiu em sua recomendação inicial o que poderia ser considerado como a primeira definição de política de população que se dá na região: “que abarque amplos objetivos nacionais com relação à distribuição da população, à velocidade de seu crescimento e aos níveis de mortalidade, fecundidade e migração, **como parte integrante de sua política de desenvolvimento econômico e social**”.

Adiantava-se assim ao que seria recomendado nove anos depois pelo Plano de Ação Mundial sobre População adotado na Conferência de Bucareste em 1974. A recomendação da

Assembléia Pan-Americana agregava, além disso, que o “estabelecimento de uma política de tal natureza deveria estar precedido de uma discussão pública adequada e uma análise aprofundada dos dados demográficos, econômicos e sociais” (Delgado Garcia *et alii*, 1968).

Dois anos depois desta Primeira Assembléia Pan-Americana de População, em 1967, a Organização dos Estados Americanos convoca a “Reunião sobre Políticas de População em Relação ao Desenvolvimento da América Latina”. Surge desta reunião, evidentemente como resultado de um compromisso entre setores antagônicos, uma definição de política de população que deixa mais dúvidas do que esclarecimentos porque praticamente assemelha-se a uma política global de desenvolvimento econômico e social (2). É, sem dúvida, fiel reflexo da persistência da controvérsia entre distintos grupos latino-americanos sobre o sentido que devia ter uma política de população.

A Conferência Regional Latino-Americana de População, realizada no México em 1970 e na qual se organiza uma sessão sobre Políticas de População (Actas 2, 1972), confirma que a controvérsia continua viva. Um documento apresentado na sessão por Philander Claxton Jr, na ocasião Conselheiro do Presidente dos Estados Unidos em assuntos de população, suscita iradas reações de vários demógrafos da região, ante a insistência com que o documento atribua a existência de numerosos problemas econômicos e sociais da América Latina ao crescimento da população, recomendando como solução a diminuição da fecundidade.

Mas por outro lado, a tônica geral dos documentos submetidos à sessão por latino-americanos mostrava uma certa convergência de opiniões à respeito da conveniência de atuar sobre os fenômenos demográficos. Um dos grupos em geral mais avesso a reconhecer que a dinâmica da população da América Latina devia ser tomada em conta como variável de importância (para não chamar endógena) nos planos econômicos e sociais que se desenharam, eram os economistas latino-americanos. Muitos deles postulavam que para expandir o mercado interno, com seu consequente efeito benéfico sobre a atividade econômica em geral, era indispensável contar com uma população numerosa e em aumento. Pouco se falava da capacidade aquisitiva dessa população, nem da efetiva inserção em atividades produtivas dos crescentes contingentes em idade de trabalhar.

Por isso foi muito importante, pela influência que poderia exercer sobre os economistas das gerações mais jovens, o pronunciamento de uma autoridade do porte de Raul Prebisch. Depois de explicar sua posição frente à situação econômica e social da região e de colocar o planejamento familiar no âmbito que lhe correspondia, ele declarou na Conferência Regional: “não tenho escrúpulos de nenhuma natureza em dizer que *deve-se também trabalhar de forma consciente e deliberada sobre a força da demografia como parte deste quadro geral*” (Actas 2: 274). Essa invocação era oportuna porque, como consequência da melhoria das condições de vida de certos núcleos de população e em grande medida devido à operação dos programas de planejamento familiar aos quais se fez referência, a fecundidade de um número diverso de países havia começado a cair, chegando esse declínio a estabelecer, em alguns casos (Costa Rica, por exemplo) recordes que bem poderiam ser chamados de históricos.

Mas deve ser lembrado que, segundo as declarações dos governos, isto acontecia como corolário de ações de saúde e não como efeito demográfico expressamente desejado, salvo



em poucas exceções. Parecia, pois, chegado o momento de dar certa coerência às ações que vinham sendo tomadas por alguns governos na esfera da população. México é o primeiro país que, trabalhando consciente e deliberadamente, adota em 1973 uma nova Lei Geral de População, cujo artigo primeiro estabelece como objetivo "regular os fenômenos que afetam a população, (...) com o fim de conseguir que participe justa e equitativamente dos benefícios do desenvolvimento econômico e social". Não é o caso de assinalar aqui em detalhe as características da lei mexicana, mas pode-se afirmar que em geral suas colocações são similares às colocadas no Plano de Ação Mundial sobre População (PAMP), adotado em Bucareste em 1974, e que mereceu o consenso dos governos latino-americanos (Nações Unidas, 1975).

Talvez a mais recente adição à definição de política de população em um sentido amplo seja o contido na lei promulgada pelo Governo do Peru, mediante Decreto Legislativo nº 346, de julho de 1985, que estabelece em seu Artigo I: "a Política Nacional de População tem por objeto planificar e executar as ações do Estado relativas ao volume, estrutura dinâmica e distribuição da população no território nacional", acrescentando que entre os objetivos da lei está o de "promover uma equilibrada e harmônica relação entre o crescimento, estrutura e distribuição territorial da população, e o desenvolvimento econômico e social, tendo em conta que a economia está a serviço do homem" (INPPARES, 1985).

Embora a maioria dos países latino-americanos não tenha definido políticas de população com a orientação expressa anteriormente, deu-se uma aceitação mais ou menos generalizada, particularmente depois da Conferência Mundial de População de 1974, do postulado que sustenta que "as variáveis demográficas influem sobre as variáveis do desenvolvimento e por sua vez estão sujeitas à influência destas" (Nações Unidas, 1975). Isto levou os governos da região a estabelecer organismos ocupados expressamente com os assuntos de população com relação ao planejamento. Em 1976, pelo menos 14 países da região contavam com alguma comissão, conselho, comitê, departamento ou direção entre cujas funções se inclui a de "integrar" o fator demográfico nos planos setoriais e globais de desenvolvimento. Buscando caminhos para alcançar isto, encontra-ôs a década que transcorre atualmente.

A DÉCADA DE 1980: UTILIZAÇÃO DO CONHECIMENTO SOBRE POPULAÇÃO

A acumulação de conhecimentos obtida na região como produto dos trabalhos do Centro Latino-Americano de Demografia (CELADE), da Comissão de População e Desenvolvimento do Conselho Latino-Americano de Ciências Sociais (CLACSO), do Programa de Investigações Sociais sobre Políticas de População (PISPAL), assim como de centros nacionais na Argentina, Brasil, Colômbia, Cuba e México, colocava a América Latina em uma posição relativamente vantajosa quanto à possível utilização desses conhecimentos para a formulação e eventual execução de uma política de população. A isto deve-se agregar a atividade de investigação desenvolvida pelos órgãos oficiais de população.

Conhecia-se melhor do que nunca, pelo menos para alguns países, as peculiaridades que apresentava a transição da fecundidade; as diferenças entre grupos sociais frente à morta-

lidade e à fecundidade; as características das migrações internas e os determinantes da distribuição espacial da população, principalmente os relacionados com a concentração nas cidades; as relações que se dão entre certos fenômenos demográficos e alguns aspectos do desenvolvimento econômico e social; a possível evolução futura da dinâmica demográfica. Ainda no difícil campo da explicação causal de alguns comportamentos demográficos, vários estudiosos latino-americanos haviam conseguido avanços de alguma importância.

Talvez a disponibilidade deste acúmulo de conhecimentos, unida à aspiração de alguns setores de encontrar metodologias adequadas para integrar-se não a uma política demográfica compreensiva, pelo menos a consideração das variáveis demográficas no planejamento econômico e social, explique a intensa atividade que se deu durante a primeira metade desta década em termos de seminários, simpósios e outras reuniões, muitos dos quais se referiam expressamente ao tema de políticas de população.

O Fundo de Atividades de População das Nações Unidas (FNUAP) havia iniciado seu apoio aos órgãos de população de vários países para que desenvolvessem projetos destinados a promover a integração do populacional nas políticas ou ações na esfera do econômico-social. Esses projetos produziram numerosos documentos, muitos deles de valor didático para funcionários e acadêmicos, mas ainda continua a busca de metodologias sobre como conseguir incorporar o conhecimento sobre as relações recíprocas entre a dinâmica da população e outras variáveis sociais e econômicas na formulação de políticas de população e execução de programas de desenvolvimento.

Parece que o cumprimento desse objetivo representou até agora um desafio quase impossível de vencer. Não é possível aceitar que se chegou ao final do caminho que no campo das políticas de população é dado transitar. A crise em que os países da América Latina se encontram imersos reclama criatividade e engenhosidade para encontrar soluções aos problemas que assolam a região. No campo das políticas de população, que em alguma medida se apresenta confuso na atualidade, é preciso continuar abrindo caminhos.

Em uma recente avaliação de um projeto sobre "Integração da Política de População e os Planos e Programas de Desenvolvimento" no México (FNUAP, 1984), a missão avaliadora assinalava ser preciso reconhecer que "os sistemas de planejamento têm um marco conceitual. Uma aproximação adequada à integração requer tanto a identificação de oportunidades para vincular as atividades de integração a esses marcos, como o reconhecimento de que nem sempre existirão essas oportunidades", acrescentando que "a tarefa de integração, pela natureza mesma das políticas de população, está sujeita a múltiplas limitações derivadas do marco institucional do planejamento dentro do qual se inserem".

Não resta dúvida de que nos últimos 20 anos a América Latina foi superando etapas até o que se definiu em 1974 como a meta desejável a alcançar: políticas de população como parte integrante das políticas de desenvolvimento econômico e social. Sucessivas etapas levaram os países a passar dos programas privados de planejamento familiar, fundamentalmente financiados com verbas estrangeiras, a programas oficiais integrados aos sistemas nacionais de saúde, dentro da estrutura da Administração Pública. De medidas com efeitos inesperados à definição consciente e deliberada de políticas. De disposições isoladas, destinadas a modificar a



dinâmica demográfica, às tentativas de integrar uma política de população compreensiva aos processos de planejamento econômico e social.

Os obstáculos para avançar neste campo surgem fundamentalmente, como em muitos outros, de fatores de tipo institucional, relacionados diretamente à estrutura de um Estado incapaz, frequentemente, de propiciar o alcance do bem comum. Até ser possível modificar esta estrutura, talvez se consiga continuar avançando, se forem identificadas, como indicou o Informe de Avaliação (FNUAP, 1984), as oportunidades para vincular as atividades de integração aos marcos conceituais do planejamento. Assim, há que se fazer isto paulatina ou simultaneamente através dos setores em que tradicionalmente se desenvolveu o planejamento na América Latina.

NOTAS

- (1) Na preparação de seu trabalho, Eldridge enfrentou o problema que ainda subsiste de como definir política de população. Com sabedoria, ela assinalava: "no sentido mais amplo, todos aqueles aspectos da legislação nacional que afetem as tendências demográficas devem ser corretamente consideradas como política de população (...). Em outro sentido, somente a legislação concernente ao tamanho, estrutura, distribuição ou características da população deve apropriadamente ser considerada como política de população". Sem considerar se formavam parte de políticas enunciadas ou "conscientes", Eldridge optou por examinar as medidas recentes, como: as que afetaram a integridade e saúde da família; as políticas de emigração e imigração; e as políticas sobre o controle da natalidade.
- (2) A definição é a seguinte: "Deve-se entender por política de população o conjunto coerente de decisões que conformam uma estratégia nacional adotada pelo setor público, de acordo com as necessidades e aspirações da coletividade, para desenvolver, conservar e utilizar os recursos humanos influenciando sobre a magnitude e o crescimento provável da população, sua distribuição por idades e a constituição das famílias e localização regional ou rural-urbana dos habitantes e a incorporação da força de trabalho e da educação com o fim de facilitar a participação da população nas responsabilidades e benefícios do progresso".

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACTAS 2. 1972. Conferência Regional Latino-Americana de População. Edição do Colégio do México. México DF.
- DELGADO, García R., STYCOS, Mayone J., ARIAS, Jorge (1980). Editores. *El Dilema de la Población en América Latina*. Universidad del Valle, Cali, Colômbia.

- DIÉGUES JR, Manuel. 1955. *Experiences and Prospects of Cultural Assimilation of Immigrants in Brazil*. In: Actuciones de la Conferencia Mundial de Población, Volume I. Nações Unidas, New York.
- ELDRIDGE, Hope T. 1954. *Population Policies: A Survey of Recent Developments*. The International Union for the Scientific Study of Population. Washington, DC.
- FNUAP. 1984. Fondo de las Naciones Unidas para Actividades en Materia de Población. *Informe de Evaluación del Proyecto MEX/79/PO4*. New York.
- INPPARES. 1985. *Decreto Legislativo n° 346. Ley de Política Nacional de Población*. Impreso pelo Instituto Peruano de Paternidad Responsable. Lima. Título I. Artículo 1º.
- NAÇÕES UNIDAS. 1975. *Informe de la Conferencia Mundial de Población*.
- URZÚA, Raul. 1979. *El Desarrollo y la Población en América Latina*. Siglo XXI Editores. México. Quadro VIII: 75.