



## contexto social da política e da pesquisa em população no Brasil

George Martine\*

Vilmar Evangelista Faria\*\*

**RESUMO** – Este trabalho se propõe a analisar a relação entre as tendências populacionais, a pesquisa demográfica e as políticas de população, dentro do contexto das transformações estruturais vivenciadas pelo Brasil nas últimas décadas. Para tanto, discute-se a evolução das tendências populacionais e das políticas (*lato sensu*) dirigidas a essa área, em diferentes momentos históricos, como pano de fundo para uma reflexão sobre o papel da pesquisa na formulação de políticas. Embora se disponha de boas informações demográficas desde a década de 40, foi só a partir de 1970 que se multiplicou o número de estudos e trabalhos científicos na área populacional. Apesar do grande acervo de estudos, é difícil identificar exemplos concretos da influência da pesquisa sobre a formulação de políticas demográficas. Sugere-se, entretanto, que o grau de aplicação da pesquisa na formulação de políticas não deve constituir índice do êxito do trabalho científico na área social. O avanço real do conhecimento tem contribuído para uma interpretação mais equilibrada da questão demográfica pela sociedade, sem ter necessariamente produzido decreto-leis nem uma homogeneidade de pensamento entre os estudiosos.

Ao longo dos últimos 30 anos, a estrutura sócio-político-econômica brasileira passou por profundas transformações. Um país essencialmente agrícola até o final da Segunda Guerra, o Brasil experimentou nas três últimas décadas expressivo crescimento de sua produção industrial, que hoje representa 35% do PNB. A agricultura, por sua vez, teve sua importância bastante reduzida, respondendo hoje por apenas 10% do Produto Nacional Bruto. Todavia, o setor agrícola também se transformou em curto espaço de tempo: formas tradicionais intensivas em trabalho cederam lugar a uma agricultura tecnificada, intensiva em capital e orientada aos mercados externos e à agroindústria. A renda *per capita* cresceu substancialmente, mas sua distribuição é cada vez mais distorcida.

Essas mudanças estruturais se refletem em novas formas de organização social, na recombinação das forças sócio-políticas e nas sucessivas reacomodações do regime político. A realidade populacional não permaneceu à margem dessas transformações.

A modernização agrícola e o processo de industrialização da economia provocaram a movimentação espacial de aproximadamente 35 milhões de pessoas ao longo dos últimos 30 anos. Cidades de todos os tamanhos, em todas as regiões do País, experimentaram um cresci-

\* Coordenador do convênio OIT/PNUD/IPLAN.

\*\* Professor do Departamento de Ciências Sociais da Unicamp.

mento sem precedentes, expressivo sobretudo nas cidades de maior porte. As taxas de mortalidade vêm declinando vagarosa e irregularmente, e as de fecundidade, que permaneceram praticamente estáveis até meados dos anos 60, sofreram uma queda de 40% em apenas 20 anos.

Em função de tantas transformações, as atitudes governamentais quanto ao problema populacional também mudaram muito. Nos últimos anos, uma tradicional e dominante posição pró-natalista deu lugar, gradativamente, à defesa do planejamento familiar e do controle da natalidade. Ao mesmo tempo, foram formulados, ainda que não implementados, ambiciosos programas e políticas de redistribuição populacional. Multiplicaram-se os estudos sobre população e aumentou a disponibilidade de dados demográficos, mas os canais de comunicação entre os pesquisadores e formuladores de políticas de governo raramente se estabeleceram.

O propósito deste trabalho é analisar essa inter-relação de tendências, pesquisa e política de população no Brasil, à luz das transformações estruturais por que passou o País nas décadas recentes. Para tanto, apresentamos uma breve descrição das principais tendências populacionais como pano de fundo para discutir a evolução da política social e, dentro desta, da política populacional brasileira. O trabalho é complementado por uma discussão do desenvolvimento da pesquisa populacional e sua influência na formulação das políticas públicas do País.

A rigor, a principal questão em estudo neste trabalho é saber como e em que circunstâncias a pesquisa sobre população exerce uma influência perceptível na formulação de políticas de governo. No entanto, a questão maior e subjacente a toda essa discussão é a natureza mesmo do processo de tomada de decisão em diferentes tipos de governo, estilos de desenvolvimento econômico-social e períodos históricos.

A nível internacional, os demógrafos costumam adotar uma perspectiva um tanto simplista na abordagem dessa questão, argumentando que a existência de melhores dados e de estudos mais acurados aumenta automaticamente a possibilidade de inclusão das variáveis demográficas e das questões populacionais no processo de planejamento. O presente trabalho propõe-se ao diálogo crítico com esse ponto de vista, baseando-se na experiência concreta do Brasil na últimas duas décadas.(1)

## **1. TENDÊNCIAS RECENTES DO CRESCIMENTO E DA DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO**

O Brasil é um dos poucos países do mundo a apresentar taxas de crescimento populacional de cerca de 2% ao ano por mais de um século contínuo. Com uma população estimada em 131 milhões de pessoas em 1984, somos o sexto país mais populoso do mundo. Estima-se que as taxas de crescimento da população sejam hoje de 2,2% ao ano, o que representa um acréscimo anual de cerca de três milhões de pessoas à população total.(2)

No Século XX, a taxa de crescimento populacional começou a acelerar a partir de 1940, em virtude de um declínio de 35% nas taxas brutas de mortalidade nos anos 40 e de 28% na década dos 50. Um declínio mais gradual e suave persistiu nos anos 60 e 70 a nível nacional.



A nível regional, sempre houve consideráveis disparidades nesses índices, de acordo com as áreas consideradas. No período mais recente e atual, são ainda inconclusivas as evidências disponíveis sobre a tendência da taxa de mortalidade.

Por sua vez, a fecundidade, até meados dos anos 60, apresentou um lento declínio a nível nacional, ainda que certas regiões específicas já apresentassem níveis relativamente baixos. Contudo, essas taxas caíram sensivelmente a partir da metade da década dos 60: a nível nacional, a taxa de fecundidade total caiu de 5,76 na década de 60 para 4,35 na década de 70. Mais notável ainda é o fato de que essa tendência declinante da fecundidade pode ser observada tanto nas áreas urbanas como nas áreas rurais e em todas as grandes regiões, ainda que persistissem expressivas diferenças inter e intra-regionais.

As diferentes explicações para esse abrupto declínio de fecundidade incorporam um componente estrutural e outro conjuntural. No geral, têm validade as interpretações tradicionais relativas ao impacto da urbanização e da modernização sobre os valores, atitudes e decisões referentes ao tamanho da família; no entanto, não se pode desconsiderar nem o impacto da proletarianização da agricultura nas estratégias de sobrevivência nas áreas rurais, nem o da pauperização crescente da força de trabalho urbana (Carvalho et alii, 1982). A discussão sobre a queda da fecundidade no Brasil envolve ainda fatores não-tradicionais, como a difusão de novas e efetivas técnicas anticoncepcionais, a multiplicação e o alcance dos meios de comunicação de massa, as mudanças nos padrões de nupcialidade e a generalização de uma atitude mais permissiva dos governos com relação ao planejamento familiar.

Com respeito aos padrões recentes de redistribuição populacional, pode-se distinguir dois eixos principais. Em primeiro lugar, as migrações inter-regionais têm-se dirigido principalmente aos dois Estados mais industrializados do País - Rio de Janeiro e São Paulo - assim como, e sucessivamente, às regiões vizinhas e de fronteira do Estado do Paraná e do Centro-Oeste brasileiro, nas décadas dos 40 e 50, e à região amazônica, na década dos 70. Ao mesmo tempo, as áreas de assentamento populacional mais antigas, em especial a Região Nordeste e os Estados de Minas Gerais e do Rio Grande do Sul, têm sido responsáveis por expressivos contingentes de emigrantes.

Por outro lado, o crescimento urbano, sobretudo das cidades maiores, vem absorvendo segmentos cada vez mais amplos da população total. Em 1940, as áreas definidas oficialmente como urbanas reuniam apenas 31% da população total; em 1980, esse número se ampliou para 68%.

O exame das taxas de crescimento populacional em relação ao tamanho das cidades não revela crescimento exagerado ou prolongado em cidades de qualquer classe de tamanho. Contudo, dados seu peso e a inércia de seu crescimento, as cidades maiores têm absorvido proporções cada vez mais amplas do crescimento total da população. Nos anos 70, o crescimento das 10 maiores cidades brasileiras foi equivalente a 43% do aumento total da população do País, sendo que o crescimento das três maiores representou 28% do crescimento total. Em 1980, a população das 30 maiores cidades brasileiras era quatro vezes maior que o total da população urbana do País em 1950. Esses dados expressam, de modo inequívoco, uma migração rural-urbana em larga escala. Estima-se que cerca de 35 milhões de pessoas tenham trocado o

campo pela cidade no período compreendido entre os anos de 1950 e 1980. Durante a década de 70, pela primeira vez em sua história, as áreas rurais brasileiras apresentaram um declínio absoluto e relativo de população: de 41 milhões em 1970, a população rural brasileira passa a 38 milhões em 1980.

Essa dinâmica populacional brasileira retrata com clareza a intensidade das transformações sociais do País em todos os setores e regiões. Examinaremos em seguida a interação das transformações sociais com as tendências demográficas e a política de população no Brasil.

## 2. EVOLUÇÃO DA POLÍTICA SOCIAL E DA POLÍTICA DE POPULAÇÃO

A política de população pode ser incluída no conceito mais genérico de política social. Nesse sentido, ela possui um componente explícito e um componente implícito. Os elementos explícitos decorrem da definição dos objetivos, finalidades e metas a serem alcançados e da formulação de medidas, programas e projetos voltados à consecução desses objetivos, no que se refere à mortalidade, à fecundidade ou à migração. Com exceção das políticas voltadas à redução dos índices de mortalidade, políticas populacionais explícitas são de origem relativamente recente e/ou de natureza esporádica ou intermitente. Por outro lado, as políticas implícitas – que incluem tudo o que influencia direta ou indiretamente o crescimento e a distribuição populacional – têm sido importantes desde que o Estado e o Poder Público se estruturaram de maneira organizada.

Desse ângulo, as políticas implícitas precedem, ou até mesmo podem substituir, em seu impacto total, as políticas explícitas. Contudo, seria praticamente impossível analisar completamente a abrangência das políticas implícitas, já que, num sentido amplo, quase toda decisão pública exerce influência mais ou menos intensa no como e onde cresce a população. Assim, a discussão a seguir procura circunscrever-se ao surgimento e à evolução das políticas sociais no Brasil, no período recente, no que tange aos seus prováveis efeitos na dinâmica populacional (Faria e Silva, 1983).

A nível nacional, o primeiro conjunto de políticas a afetar, com impacto diferenciado, diversos segmentos do setor social aparece efetivamente na década de 30. Na busca de “objetivos nacionais”, estabeleceram-se políticas nas áreas de saúde pública, previdência social, assistência médica, educação básica e regulação do mercado de trabalho, criando-se órgãos governamentais para definir e implementar ações de governo nessas áreas.

Entretanto, a intervenção do Estado no setor social persistiu fragmentada e ineficaz até a década de 50; os limites de um processo restrito de acumulação e o estágio incipiente do Estado, ainda pouco consolidado, impediram uma ação mais efetiva. O principal objetivo do Governo nessa época era detonar o processo de industrialização, o que restringia a possibilidade de conceber e financiar, de modo sistemático, um conjunto de políticas sociais. Ainda assim, e por restritas que fossem as ações, começa-se a buscar respostas mais orgânicas às questões sociais: na verdade, as medidas de governo foram as principais responsáveis pela expressiva queda dos índices de mortalidade na década de 40, particularmente nas áreas urbanas.



Nos anos 50, a política social ganhou novas dimensões, sem contudo provocar mudanças significativas no desenho das instituições públicas. Obteve-se melhor articulação das atividades setoriais, *pari passu* à ênfase mais nítida que as questões sociais passaram a ter no discurso político. Tentou-se estabelecer os fundamentos de uma nova ordem institucional, com o propósito de coordenar, de modo integrado e centralizado, as ações de governo. Adotaram-se diversas medidas que aumentaram a complexidade das políticas e programas existentes. No setor social, foram criados novos ministérios e implementadas políticas dirigidas a novas áreas de interesse governamental, como habitação, abastecimento e relações de trabalho. A reforma de cada um dos subsistemas sociais (previdência social, educação etc) foi objeto de intensas discussões, abrindo caminho para mudanças posteriores. Por outro lado, a demanda crescente por serviços sociais, decorrente de transformações sócio-econômicas, revelou as limitações globais do sistema. A base financeira do Estado era ainda insuficiente para sustentar uma expansão significativa dos gastos sociais, e a estrutura político-institucional, muito rudimentar para permitir ações concretas.

No que se refere à questão populacional, os serviços de saúde e previdência social, associados aos progressos técnicos realizados a nível internacional para erradicação de doenças contagiosas, contribuíram para manter a tendência declinante nos índices de mortalidade, iniciada na década de 40. Nesse período, adotaram-se ainda medidas de auxílio familiar. Contudo, tanto quanto se pode comprovar, seu impacto no comportamento das taxas de fecundidade foi pouco expressivo. Pode ser que o auxílio tenha contribuído para a sustentação das famílias pobres das regiões urbanas do País, mas é impossível atribuir-lhe a manutenção de altas taxas de fecundidade. A rigor, tendo em conta a falta de informações e o desinteresse pelas questões de planejamento familiar em quase todas as regiões e entre a maior parte da população, a possibilidade de esses subsídios terem afetado os padrões de fecundidade é bastante remota.

Quanto às tendências de redistribuição espacial da população, os anos 50 representaram um importante ponto de inflexão na natureza e no impacto da intervenção governamental nesse campo. Informada pela visão revolucionária da CEPAL, que sublinhava a importância da divisão internacional do trabalho, a política de intensificação da industrialização por meio da substituição de importações fez consideráveis avanços. As lideranças políticas que pregavam a consolidação imediata do processo de industrialização conquistaram o poder nos maiores Estados da Federação e a Presidência da República. A implementação de pólos de crescimento industrial, a conseqüente multiplicação do emprego no setor secundário e os impactos no setor agrícola, com a prioridade dada à indústria, tudo contribuiu para um processo expressivo e intenso de migração rural-urbana.

Com a instauração da ditadura militar em 1964, as instituições de governo foram inteiramente reformuladas, os programas, projetos e políticas até então existentes sofreram profundas transformações e a intervenção estatal foi muito ampliada. As bases tributárias, administrativa e financeira do Estado foram reestruturadas, permitindo a criação de um aparelho de Estado complexo, articulado e centralizado, que se voltou, primordialmente, à modernização da economia, meta perseguida com renovado vigor e sob comando mais centralizado e eficiente. A penetração de formas industriais de produção nas áreas rurais, corolário desse processo global de modernização, intensificou ainda mais o êxodo rural.

O amplo espectro de políticas sociais idealizadas e implementadas no período 1964/79 era basicamente de natureza compensatória. A participação das classes subalternas no processo de tomada de decisões foi severamente restringida: na prática, todos os caminhos para a expressão de manifestações sociais foram efetivamente fechados. Nesse contexto, as classes subalternas transformaram-se em objeto de um amplo conjunto de benefícios e serviços, oferecidos e prestados por uma rede complexa de organizações tecnocráticas modernas. Os processos de tomada de decisão foram centralizados no nível federal e o poder decisório concentrado nos níveis hierárquicos mais altos de um número reduzido de organizações complexas. Essas organizações sociais se interligava, através de sofisticados mecanismos, a instituições econômicas e a empresas privadas; dessa maneira, dispunham de grandes volumes de recursos, fornecidos, em última análise, pela mesma população que era o alvo dos programas de governo.

A subordinação do conjunto de políticas sociais aos objetivos do desenvolvimento econômico e a falta de participação popular na gênese e implementação dos programas sociais produziram, no geral, resultados efetivos muito aquém das expectativas ou demandas. Todavia, a parcela da população coberta por alguma forma de previdência social ampliou-se consideravelmente, os sistemas de habitação e saneamento foram bastante expandidos e a cobertura do sistema de saúde foi estendida de maneira considerável. As populações urbanas e as regiões mais desenvolvidas beneficiaram-se mais dessa melhoria geral dos serviços do que a população rural e a região Nordeste do País. No que diz respeito aos serviços de saúde, é bom lembrar que sua expansão e extensão privilegiaram o atendimento hospitalar em detrimento da melhoria da saúde pública de base.

Na verdade, há consenso de que a expansão dos serviços de saúde, financiada e a cargo do Estado, se concentrou em regiões que já dispunham de vantagens relativas e em setores da atenção médica cujo impacto social foi pouco expressivo. Nesse período, o declínio das taxas de mortalidade foi bastante lento se comparado à evolução dessas taxas em países que passavam por processos de desenvolvimento similares ou até menos pronunciados do que o Brasil. Além disso, as diferenças inter-regionais e interclasses tornaram-se ainda mais acentuadas.

No que se refere às políticas que afetam a fecundidade e a redistribuição da população, há alguns pontos importantes a assinalar. A posição pró-natalista foi hegemônica até meados dos anos 70. A euforia das elites brasileiras com a fase ascendente do ciclo econômico, entre 1968 e 1973 ("milagre" pelo qual as elites dominantes logo se responsabilizaram), impediu a emergência de qualquer tipo de preocupação com as origens ou a dinâmica do crescimento populacional. Sustentava-se, basicamente, a idéia de ser necessário dispor de uma força de trabalho abundante, para garantir a continuação do crescimento econômico e assegurar a soberania nacional, por meio da ocupação efetiva do território. Os benefícios do processo de desenvolvimento, de acordo com a ideologia dominante, seriam transferidos a todos os segmentos sociais, independentemente da rapidez e da intensidade do crescimento da população. Esse argumento se ancorava no fato de as taxas de crescimento do PNB serem, na época, muito mais expressivas do que as do crescimento populacional.

Nos anos 60, a histeria mundial com respeito à "explosão populacional" e as tentativas de alguns governos, organismos internacionais e empresas multinacionais fazerem com que os países em desenvolvimento adotassem campanhas de controle da natalidade, exacerbaram



sentimentos nacionalistas no Brasil. Do ponto de vista político, esse foi um dos raros pontos em que a esquerda e a direita – por motivos obviamente diferentes – se puseram em completo acordo. O significado real do planejamento familiar para os indivíduos e famílias de baixa renda – que carregavam o ônus da responsabilidade pelas rápidas taxas de reprodução – não foram objeto de discussão explícita na época, em vista da reação extremamente negativa às pressões internacionais e da predominância de atitudes de “laissez-faire” com respeito ao assunto.

Esse mesmo clima de euforia na época do milagre econômico informaria as posições de governo com respeito à redistribuição populacional ao longo dos anos 70. A abundância de terras não-ocupadas no País – sobretudo na região amazônica – constituía uma enorme fonte potencial de riquezas, cobiçada pelos interesses estrangeiros. A ocupação das regiões de fronteira transformou-se, assim, em mais uma meta nacionalista das elites. Ao mesmo tempo, era necessário absorver produtivamente vastos contingentes de força de trabalho rural, expulsos da terra pelo processo de modernização da produção agrícola e que ameaçavam, por seu volume, o equilíbrio de cidades.

Adotou-se a mais óbvia das soluções: em 1970, foi concebido um programa de colonização em grande escala para a região amazônica, capaz de absorver um milhão de famílias no prazo de 10 anos. As contradições inerentes entre um programa desse tipo, pensado em termos de pequenos proprietários e propriedades, e a orientação global do sistema político-econômico interromperam sua implementação. Em 1973, quando o programa foi oficialmente cancelado, somente algumas poucas mil famílias se haviam estabelecido na região, a maior parte delas em condições bastante precárias. O território-alvo dos programas estatais de colonização transferiu-se então para o Estado de Rondônia e áreas adjacentes, mas o objetivo central de absorver parcelas importantes do excesso de população rural, através de programas de colonização de massa, jamais correu o risco de ser alcançado.

O início de um ciclo de crise econômica decretou o fim do “milagre”; esse fato, somado ao pessimismo decorrente da crise do petróleo e à falência dos programas de colonização, levou a diversas mudanças e tentativas de reavaliar a política populacional brasileira. Um dos primeiros sinais dessa revisão foi a “virada” brasileira na Conferência de População de Bucareste em 1974. Naquela ocasião, a delegação brasileira, de maneira aparentemente surpreendente, abandonou sua conhecida posição pró-natalista e passou a reconhecer que o acesso a informações e meios de planejamento familiar constituía direito básico de todos os casais.

Essa “súbita” mudança de rumo era ininteligível para os observadores estrangeiros. Para a delegação brasileira, no entanto, a questão central e permanente era a da soberania nacional. Havendo acordo explícito de que o planejamento familiar, o controle da natalidade e o crescimento populacional eram matéria de decisão privativa de cada Estado nacional, a livre escolha e o acesso à informação pelos casais constituíam questão secundária. No entanto, essa “concessão de menor importância” refletia claramente uma ordem social em transição e novas orientações sobre o assunto. Uma postura dessa natureza seria bastante improvável no auge do “milagre”. Todavia, a consciência de que o crescimento econômico não traria solução para o problema da pobreza, num futuro visível, ajudou a encaminhar a busca de soluções alternativas, ainda que parciais.

Seja como for, Bucareste é um marco importante para entender a questão populacional em relação à política interna brasileira. Ainda que a posição oficial do Governo brasileiro em Bucareste não se traduzisse em ação efetiva e explícita nos anos que se seguiram, ela desencadeou uma atitude mais permissiva com respeito ao acesso a informações e métodos anticoncepcionais e também com relação à disponibilidade de serviços privados de planejamento familiar.

O fim da fase do milagre e a falência dos programas de colonização ajudaram também a sublinhar os problemas do padrão de migrações do País. Assim, em 1973, agências de governo foram encarregadas de conceber e implementar uma política nacional de migrações e uma política urbana a nível nacional. Essas medidas respondiam às pressões dos governos locais e estaduais no sentido de o Governo federal assumir a responsabilidade pela questão migratória (Ministério do Interior, 1973). Um dos resultados foi a realização de uma série de estudos, patrocinados por agências governamentais, voltados ao planejamento e à elaboração dessas políticas. No entanto, reconhecendo-se desde logo que o modelo de desenvolvimento e seus impactos na distribuição espacial da população eram realidades indivisíveis e que, portanto, a ação efetiva envolveria, forçosamente, a redefinição de aspectos estratégicos do modelo de crescimento adotado, essas iniciativas não foram levadas adiante.

As conseqüências desses e de outros fracassos do sistema de planejamento governamental de corte tecnocrático, associada mais tarde a condições econômicas extremamente adversas que emergiram em função da recessão mundial, ajudaram a promover um período de redemocratização política que se iniciou oficialmente em 1979. Readquiriu-se gradualmente a liberdade de expressão, os movimentos populares começaram a se rearticular, foi garantida a anistia aos refugiados políticos e reiniciou-se uma genuína atividade política.

Nesse contexto, os programas sociais passaram a ser objeto de atenção do Estado, como uma forma de obter apoio popular para o regime político. O propósito final dessa estratégia era facilitar a transição de um regime autoritário para um regime democrático, sem que se perdesse completamente o comando efetivo dos destinos do País.

Ao mesmo tempo, a natureza da crise econômica e o rigor das medidas impostas à economia brasileira pelo sistema monetário internacional comprometeram seriamente essa tentativa de popularizar o regime. A adoção de políticas recessivas acarretou um crescente desemprego, deteriorando ainda mais uma distribuição de renda já altamente distorcida. O volume de recursos destinados a programas sociais foi sendo reduzido a níveis mínimos. Nessa conjuntura, criou-se o Finsocial, com o objetivo explícito de atender melhor às necessidades dos estratos de baixa renda. Contudo, os recursos do Fundo, em sua maior parte, não serviram sequer para equacionar a crise financeira. Nessa trilha, passou-se a atender cada vez menos às demandas populares, que eram reivindicadas de maneira cada vez mais explícita.

Nessas condições, era de se esperar que a mortalidade, pelo menos em algumas áreas, se agravasse. Ainda que o panorama geral do período de crise não seja inteiramente conhecido, informações parciais indicam, até o momento, que isso não ocorreu.<sup>(3)</sup> Ao mesmo tempo, a política nacional de migração, passado o grande alvoroço inicial das primeiras etapas do último Governo militar, foi convenientemente esquecida. Na realidade, pouco se sabe dos padrões mi-





gratórios desse período de recessão (Martine e Câmara: 1449-1478).

Por outro lado, o posicionamento oficial e o extra-oficial com respeito ao planejamento familiar e/ou ao controle da natalidade também passaram por transformações significativas. Aparentemente, o sentimento de fracasso das elites, incapazes de fazer frente e responder às demandas sociais crescentes, acabou-se canalizando, em alguma medida, em direção ao problema populacional. Dez anos atrás, raríssimos tecnocratas sequer considerariam a hipótese de o controle da natalidade ser um atalho para o desenvolvimento. Essa atitude de "laissez-faire" com respeito à questão se inspirava nas reações à intromissão de agências estrangeiras na vida interna do País. Hoje, um número crescente de homens públicos e mesmo certas agências de governo argumentam que, diante de dificuldades cada vez maiores, o controle da natalidade poderia ajudar a reduzir a pressão sobre recursos "limitados". Na primeira metade da década de 80, o apoio a programas de planejamento familiar e de controle da natalidade tem-se difundido, tornando-se questão corrente no âmbito da hierarquia militar e de outros setores sociais dominantes. As classes média e alta, cujos valores e padrões de comportamento têm sofrido profundas transformações em virtude da recessão econômica, também passam a apoiar o controle da natalidade como um modo de reduzir a ameaça direta que representa o crescimento demográfico acelerado no contexto da estagnação econômica.

Simultaneamente e como efeito colateral do processo de redemocratização, constatou-se que o acesso a informações técnicas de planejamento familiar era importante demanda dos movimentos populares, sobretudo das mulheres nas grandes cidades. Com isso, os grupos pró-natalistas ligados aos partidos de oposição viram-se sem o suporte necessário para sustentar sua orientação, o que provocou súbita mudança da ênfase dada ao problema: já não se trata de saber se as políticas de planejamento familiar serão ou não implementadas, mas discute-se, isso sim, como e quais serão os mecanismos de sua implementação.

Assim, a posição oficial brasileira em Bucareste – de que todos os casais deveriam ter pronto acesso ao planejamento familiar – hoje é aceita de modo generalizado. Discute-se ainda, e muito, sobre a maneira, o momento e as razões de tornar esses programas disponíveis ao conjunto da sociedade. No entanto, a posição oficial do Brasil na Conferência de População do México, em 1984, é clara e qualitativamente diferente daquela de Bucareste. Com menos temor das interferências estrangeiras e com base na demanda popular por serviços de planejamento familiar, sustenta-se hoje que esses serviços devem ser providos a todos aqueles que os desejarem. Contudo, a lembrança de que o crescimento populacional pode ser a resultante de um agregado de decisões individuais é um alerta contra as tentativas de usar o planejamento familiar para assegurar o controle da natalidade. Como essa posição se traduzirá em ação efetiva ainda não é claro, sendo hoje o assunto objeto de intensa discussão e problema com o qual o novo Governo Civil se confrontará a curto prazo.

### 3. PESQUISA DEMOGRÁFICA E POLÍTICA DE POPULAÇÃO NO BRASIL

A discussão anterior demonstra bem a heterogeneidade das políticas de população adotadas no Brasil, sejam elas implícitas ou explícitas. Também ressalta a íntima dependência

que guardam com os modelos de desenvolvimento e os padrões de crescimento econômico predominantes em cada período histórico. Isso não significa que a pesquisa demográfica não tenha, ou não possa ter, impacto mais ou menos significativo na formulação das políticas de população. Destaca-se que, seja qual for essa influência, ela será sempre filtrada pelas singularidades do estilo de desenvolvimento e pelos interesses dos diversos grupos de pressão em momentos históricos concretos. A seguir, procura-se identificar a influência dos estudos demográficos na formulação de políticas nessa área e os fatores intervenientes na utilização ou não-utilização dos resultados de pesquisa. Essas questões precisam ser examinadas sob vários pontos de vista complementares.

### 3.1 EVOLUÇÃO DA PESQUISA DEMOGRÁFICA NO BRASIL

A natureza, a qualidade e a complementaridade dos esforços de pesquisa num determinado país são fatores centrais para avaliar seu peso e influência. O trabalho científico em boa medida é um esforço cumulativo: a pesquisa de boa qualidade induz a mais pesquisas, motiva novos estudos e desempenha um papel importante no aperfeiçoamento e atualização das fontes de dados. Vista sob esse ângulo, a história da comunidade científica que se ocupa dos estudos de população no Brasil ajuda a compreender e avaliar o impacto da pesquisa na elaboração e implementação de políticas.

No Brasil, os Censos decenais têm fornecido informações de boa qualidade sobre o fenômeno demográfico desde 1940. Pesquisadores brasileiros, ou radicados no Brasil, têm avançado bastante na descrição e interpretação das tendências populacionais brasileiras. Inúmeros relatórios de pesquisa foram produzidos. Até os anos 60, porém, era no IBGE que se concentrava a maioria dos analistas demográficos no Brasil. Nessa época, que coincide com a aposentadoria do Professor Giorgio Mortara, decano da comunidade demográfica brasileira, ainda era muito restrito o grupo de pesquisadores com treinamento especializado em demografia.

Diversos fatores se combinaram para ampliar a comunidade de pesquisadores na área dos estudos populacionais no País. A difusão mundial dos debates sobre a assim chamada "explosão demográfica" e o clima de quase histeria internacional gerado pelo tema levaram às mais diversas iniciativas. Estas, por sua vez, ampliaram o interesse pelos estudos populacionais, forçaram a melhoria das fontes de dados e promoveram o treinamento e especialização de analistas de população. O progressivo envolvimento da ONU nos assuntos demográficos levou à fundação do Centro Latino-Americano de Demografia - CELADE, à instituição de programas especializados de treinamento e à criação de maiores facilidades de trabalho para os pesquisadores latino-americanos. Isso, por sua vez, ajudou a formar uma perspectiva regional da questão demográfica. Programas internacionais para o aprimoramento das fontes de dados, liderados pela USAID, permitiram o aperfeiçoamento das fontes de dados básicos sobre população. Grupos latino-americanos de pesquisa, financiados por organismos internacionais - como a CLACSO por exemplo - também se empenharam no estudo e na ampliação do interesse pelas questões populacionais.



No Brasil, a influência mais decisiva para o progresso da pesquisa populacional advém da Fundação Ford e, em menor escala, do "Population Council" no final da década de 60 e no início da de 70. Nessa época, o exercício da pesquisa social era severamente constringido pelas forças repressivas do governo militar; entretanto, os organismos internacionais promoveram, em escala razoavelmente grande, programas de pesquisa e treinamento não só no campo dos "estudos populacionais", no sentido mais amplo dessa expressão, como também em outras áreas em que se desdobra a realidade social.

Desse modo, foram financiados estudos de pós-graduação em instituições internacionais; ao mesmo tempo, importantes cientistas e intelectuais, expulsos da universidade pela repressão dos anos de 68 e 69, puderam reagrupar-se em instituições independentes de pesquisa que, *inter alia*, passaram a se ocupar de problemas populacionais. Além disso, pôde-se recorrer a consultores e especialistas que ajudaram a desenvolver pesquisas e a treinar estudantes brasileiros.

Esses investimentos tiveram um retorno imediato, ampliando o interesse e o número de pesquisas em demografia. As primeiras instituições não-governamentais a desenvolver estudos demográficos de modo sistemático foram o Centro de Estudos de Dinâmica Populacional - CEDIP e o Centro Brasileiro de Análise e Planejamento - CEBRAP, que em pouco tempo já produziam pesquisas da melhor qualidade. Os estigmas de intervencionismo estrangeiro e de imperialismo que pesavam, de forma difusa, sobre os estudos populacionais foram-se desfazendo gradativamente, à medida que intelectuais brasileiros de prestígio, perseguidos abertamente pelo regime, passaram a se dedicar aos estudos populacionais e contribuíram de maneira estratégica para a concepção de abordagens originais sobre a questão populacional na América Latina. Essas contribuições independentes ajudaram a legitimar e difundir ainda mais o interesse pela área.

Outro importante avanço foi o expressivo aperfeiçoamento do IBGE no período imediatamente anterior ao Censo de 1970. Sob a capacitada direção do Doutor Isaac Kerstenetzky, o IBGE expandiu-se, modernizando sua metodologia e aprimorando suas fontes de dados básicos. Nesse período, instituiu-se uma pesquisa nacional por domicílios, difundiu-se o acesso a tabulações especiais e intensificou-se o diálogo entre usuários e produtores de informações e dados.

A consolidação de importantes centros de pesquisa, o retorno de estudantes que haviam feito cursos de pós-graduação no exterior, o aprimoramento das fontes de dados e a maior disponibilidade de informações básicas coincidiram com a expansão da demanda das agências de governo por estudos de população, particularmente sobre migrações internas, urbanização, força de trabalho e mortalidade.

A conjugação desses fatores fortaleceu as instituições acadêmicas brasileiras, que começaram a oferecer treinamento especializado em demografia. Em 1976, o Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional - CEDEPLAR, na Universidade Federal de Minas Gerais, iniciou seu programa de mestrado em demografia e, em 1985, inaugurou um programa de doutoramento na área. A Universidade Federal do Paraná, em Curitiba, oferece hoje um programa de mestrado e de doutoramento em demografia histórica; o Núcleo de Estudos Populacionais da Universidade Estadual de Campinas - NEPO/UNICAMP foi criado com o propó-

sito de promover estudos interdisciplinares, treinamento e pesquisa em todos os campos relacionados aos assuntos de população; diversas outras universidades – entre elas as da Bahia e de Brasília – oferecem, a nível de graduação, disciplinas relacionadas às questões populacionais.

A criação da Associação Brasileira de Estudos Populacionais, em 1976, é outro indicador do interesse crescente pelos estudos demográficos. Com o apoio inicial da Fundação Ford, a Associação cresceu rapidamente, ampliando seu campo de interesses e o número de seus filiados: os encontros bianuais do organismo têm atraído mais de duzentos pesquisadores, de todas as regiões brasileiras. Em síntese, não há dúvida de que a pesquisa demográfica tem experimentado uma expansão significativa em curto espaço de tempo.

### 3.2. PESQUISA, PLANEJAMENTO E ESTRUTURA SOCIAL

Boa parte da literatura que estuda a relevância da pesquisa demográfica na formulação de políticas de governo presume existir uma certa linearidade natural entre os dados, a pesquisa e o planejamento. Ademais, pressupõe-se certa uniformidade quanto à relevância e ao significado do planejamento em diferentes países e momentos históricos. Nessa concepção racionalista da relação entre pesquisa, política e planejamento, o pesquisador deveria assegurar a existência de bons dados, promover análise consistentes e oferecer sugestões convincentes. Nesse contexto, a “inclusão” das variáveis demográficas nos planos de desenvolvimento é vista como consequência natural de um procedimento técnico correto e competente. Nessa linha, argumenta-se que quanto mais abundantes e confiáveis os dados, quanto mais numerosas e melhores as pesquisas, maior a garantia de exercerem influência sobre as políticas públicas.

Entretanto, a linearidade desse raciocínio implica uma visão por demais positivista da pesquisa social e de suas possíveis contribuições. Na realidade, se existe uma influência da pesquisa sobre o planejamento, ela costuma ser bem menos direta ou previsível do que supõe o paradigma em questão. Convém lembrar que, sob qualquer regime político, as estruturas sociais condicionam e dão especificidade à natureza e à direção das atividades de pesquisa, condicionando também a utilização de seus resultados pelos órgãos governamentais.

A própria importância do planejamento para o alcance de metas sociais é questão recente e controversa. Nos regimes autoritários, em particular, a definição dos objetivos sociais dá-se no âmbito restrito de elites selecionadas, que representam os interesses de grupos sociais dominante (Mueller, 1982:89-122). Nesses casos, o planejamento quase sempre é um exercício *a posteriori*, através do qual são implementados alguns objetivos globais ou mesmo um mero apêndice decorativo.

Ademais, a possível contribuição da pesquisa social depende também do nível de generalidade das políticas em questão. Se as atividades de pesquisa se circunscreverem ao plano técnico-científico e às políticas secundárias (i. e. – que não ameaçam a natureza do próprio modelo), o produto das investigações pode perfeitamente ser incorporado a programas e projetos específicos, dependendo de sua adequação aos modelos vigentes. Assim, para subsidiar decisões e programas menos genéricos, ou para legitimar, mesmo que criticamente, o modelo



vigente, a utilização dos resultados de pesquisa é viável e até mesmo natural.

Entretanto, no caso de a pesquisa reportar-se ao próprio modelo de desenvolvimento (i.e. – relevante para a própria definição das metas e objetivos do modelo dominante), sua absorção a curto prazo é no mínimo improvável, a menos que seus resultados sejam compatíveis com os objetivos estabelecidos pelas elites dominantes. Essa probabilidade varia inversamente ao grau de autoritarismo dos regimes políticos. Resultados que avaliam negativamente as ações públicas geralmente são rejeitados ou ignorados.

Com a possível exceção das pesquisas contratadas, que na maior parte das vezes o são para justificar decisões já tomadas e não para reorientar as ações governamentais, os resultados da pesquisa social podem afetar o processo de tomada de decisões de diversas maneiras e com diferentes períodos de maturação, aceitação ou rejeição (Carley, 1981; Castro, nd).

Em suma, é difícil relacionar uma determinada pesquisa a uma decisão política ou administrativa correspondente; em geral, a tomada de decisão representa a síntese de várias forças contraditórias ou complementares, quando não o arranjo fortuito de fatores aleatórios. Nesse sentido, é um equívoco julgar a qualidade ou a relevância da pesquisa social simplesmente pela mensuração de seus impactos sobre as decisões governamentais nos setores correspondentes.

### 3.3 VARIAÇÕES NA DEFINIÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS DE POPULAÇÃO

Para avaliar a contribuição da pesquisa demográfica à política de população deve-se considerar seu significado em diferentes contextos. A história internacional com o que se denominou de “explosão demográfica” levou a maior parte das pessoas, inclusive alguns segmentos da comunidade acadêmica, a acreditar que política de população é sinônimo de planejamento familiar e controle de natalidade. Mas, a rigor, a política demográfica trabalha com três componentes que apresentam problemas e demandam soluções em diferentes níveis de generalidade e legitimidade. O impacto dos resultados de pesquisa é diferente em cada área considerada.

#### 3.3.1 Mortalidade

Reduzir a mortalidade e aumentar a esperança de vida são objetivos universalmente aceitos e as políticas de redução da mortalidade são aprovadas com unanimidade, a menos que sua implementação provoque uma concorrência por recursos escassos. Por outro lado, toda e qualquer ação econômica, política e social pode, teoricamente, provocar essa redução da mortalidade. Em outras palavras, a maior parte das decisões que afetam a organização da produção e distribuição de bens e serviços afeta a qualidade de vida e, portanto, a mortalidade. É óbvio que existem políticas explícitas, como é o caso das que interferem diretamente nos níveis de saúde ou na cobertura oferecida pela Previdência Social. No entanto, o número de políticas implícitas que afetam os níveis de mortalidade é praticamente ilimitado, sendo difícil avaliar sua gênese e implementação.

No Brasil, a pesquisa na área de mortalidade certamente tem servido para conhecer os níveis de mortalidade e esperanças de vida que prevalecem nas diferentes regiões e estratos sociais e para analisar sua evolução e seus determinantes ao longo do tempo. Os resultados têm servido, ainda, para esclarecer os formuladores de políticas públicas quanto às tendências dinâmicas da mortalidade. Sem a pesquisa demográfica não seria possível avaliar nem a evolução da mortalidade; nada indica, porém, que estudos específicos venham sendo usados como subsídio direto para os programas de redução da mortalidade.

### 3.3.2 Fecundidade

As discussões subjacentes ao conceito de fecundidade não se reportam a um mesmo e único conjunto de valores universais. Dada a grande subjetividade de tudo que diz respeito a interferências no processo reprodutivo, as questões relacionadas à fecundidade provocam as mais diversas reações entre diferentes pessoas. A autonomia para planejar o número e a ordem dos filhos tem sido consagrada como direito básico do indivíduo. No entanto, o somatório das atitudes adotadas por indivíduos ante o planejamento familiar – optando ou não por ele – responde diretamente pelo tamanho e pela taxa de crescimento da população. Desse modo, sempre que indivíduos, grupos sociais ou nações querem exercer alguma influência no crescimento populacional, utilizam o planejamento familiar como meio para reduzir a fecundidade. Na literatura especializada, não há consenso sobre as vantagens relativas de diferentes taxas de crescimento populacional (United Nations, 1974). Assim, o controle da natalidade – medida que implica intervir em assunto de foro íntimo – é uma questão extraordinariamente controversa. A associação que de fato se estabelece entre planejamento familiar e controle da natalidade acaba atribuindo ao primeiro muitas das conotações do último.

Mais do que entrar no mérito desse debate, o que importa aqui é sublinhar que as questões sobre a fecundidade não constituem território neutro. Ao contrário, os diferentes pontos de vista e posições dos especialistas em população refletem nuances políticas e ideológicas, e os especialistas estão longe de constituir um bloco homogêneo. Conseqüentemente, a própria definição sobre o que constitui “progresso científico”, exceto no que diz respeito à mensuração e descrição de tendências, não pode ser definido de maneira universal. Por essa razão, as contribuições que um determinado grupo de especialistas pode trazer à decisão política muitas vezes reduzem a influência de outro grupo de especialistas, de orientação diferente.

Dada a inexistência de valores universais quanto a questões de fecundidade, a influência dos pesquisadores tende a ser desigual e irregular. Essa falta de consenso sobre as vantagens ou desvantagens de uma elevada fecundidade e a confusão entre planejamento familiar e controle de natalidade tiveram o efeito de imobilizar, até recentemente, a tomada oficial de posição sobre as questões afetas ao controle da natalidade e ao planejamento familiar. No Brasil, pode-se distinguir diversas fases dessa controvérsia. Nos anos 60, no auge da preocupação em torno da explosão demográfica, os países da América Latina sofreram pressões internacionais para elaborar e implementar programas de população. Com auxílio internacional, criou-se no Brasil uma associação para o planejamento familiar – a BENFAM –, que se transformou num dos principais focos de ativismo pelo planejamento familiar e pelo controle da natalidade. Mas diversos grupos sociais reagiram às pressões de diferentes maneiras e o resultado prático foi o esvaziamento e o postergamento de decisões públicas nessa área.



Avaliando a contribuição das pesquisas para a formulação das políticas nessa etapa, percebe-se que o resultado mais duradouro da controvérsia demográfica foi estimular o interesse, o treinamento e a pesquisa em assuntos de população. Como vimos, a disponibilidade de recursos internacionais desempenhou importante papel nesse contexto. Ainda que a comunidade acadêmica tenha adotado posições muito diferenciadas (Singer, 1970; Vaz da Costa, 1973), o debate em si mesmo não podia mais ser ignorado. No geral, as vozes mais moderadas, argumentando que o direito ao planejamento familiar deveria ser discutido em separado da questão do controle da natalidade, encontraram pouca ressonância. Ainda assim, pode-se entender que a posição brasileira na Conferência Mundial de Bucareste (1974) representava, em alguma medida, uma síntese conciliatória do debate mais amplo.

No período posterior à Conferência de Bucareste, o debate público sobre a questão demográfica perdeu parte de sua intensidade. Mesmo sem induzir à implementação de medidas concretas, a posição brasileira de assegurar liberdade de acesso aos meios de planejamento familiar começou a remover antigas barreiras à difusão dos recursos anticoncepcionais. Expandiu-se também a influência da BENFAM, a ponto de lhe ser possível firmar acordos com diversas Secretarias Estaduais de Saúde para montar clínicas de planejamento familiar em alguns dos Estados mais pobres da Região Nordeste.

No período recente, as pesquisas sobre fecundidade podem ser agrupadas em duas categorias principais. Um dos eixos de investigação se preocupa em demonstrar as consequências negativas das altas taxas de fecundidade e do crescimento populacional acelerado sobre a organização e a dinâmica social mais amplas. Recorrendo a versões atualizadas dos antigos modelos TEMPO, Rand etc, os especialistas que argumentam nessa direção têm promovido e participado de fóruns nacionais e internacionais, pressionando o envolvimento mais ativo do Governo brasileiro em programas de planejamento familiar.<sup>(4)</sup> Certos de que as campanhas agressivas de planejamento familiar teriam praticamente as mesmas consequências que um programa de controle da natalidade, a maior parte desses especialistas praticamente banuiu a expressão "controle de natalidade" de suas discussões.

Outro segmento da comunidade acadêmica tem pesquisado as dimensões, características, determinantes e efeitos do expressivo declínio da fecundidade no Brasil no período recente. Em 1977, liam-se com cautela as primeiras informações das pesquisas domiciliares indicando estar em curso uma queda significativa da fecundidade. Confirmada plenamente essa tendência nos dados do Censo de 1980, realizaram-se estudos para analisar seu significado a médio e longo prazos. Na discussão e interpretação dos resultados de pesquisa, enfatizou-se a dimensão "natural" desse declínio da fecundidade e seu divórcio completo da ação pública. Também foi denunciado o interesse estrangeiro desmedido nas questões de população em comparação com seu desinteresse por outros problemas sociais mais graves como a desnutrição, a miséria, a criminalidade e assim por diante. Inversamente, o reconhecimento de uma demanda popular crescente por serviços de planejamento familiar obrigou a uma mudança de ênfase, levando os especialistas a se ocuparem mais diretamente das questões referentes à filosofia e ao modo de prover os serviços de planejamento familiar à população.

Os efeitos práticos desses estudos e a influência dos grupos de pressão na formulação de políticas ainda não são inteiramente claros. Por um lado, o número de medidas concretas

tomadas nas áreas de redução de fecundidade e do planejamento familiar ainda é reduzido. Assim, as mudanças de atitude, medidas por indicadores de natureza impressionística, são as únicas variáveis independentes na análise dos impactos dos estudos nessa área. Por outro lado, na explicação das decisões de política demográfica, ou das mudanças coletivas de atitude, é difícil discriminar o que deve ser atribuído a determinados estudos de população e o que constitui simples decorrência de transformações na organização econômico-social. Como assinalamos, houve nesse período importantes mudanças estruturais, que interagiram com as informações e interpretações dos especialistas em população, e a resultante final desse processo ainda não se configurou completamente.

Como demonstramos no ítem 2 deste trabalho, ocorreu uma mudança significativa das elites com respeito à questão demográfica: uma atitude antes liberal e pró-natalista deu lugar a uma posição que se preocupa crescentemente com as altas taxas de fecundidade, sobretudo dos estratos de baixa renda.<sup>(5)</sup> A questão central é: em que medida os estudos demográficos foram instrumentais a essa mudança? Para responder a essa pergunta é indispensável distinguir os diferentes grupos de especialistas e os diversos tipos de influência. De certa forma, os partidários da redução da fecundidade parecem ter tido mais sucesso; auxiliados pelas profundas mudanças sócio-econômicas em curso, esse grupo participou na transformação das posições adotadas pelas elites no governo quanto à questão demográfica. Mesmo assim, essa influência ainda não se traduziu plenamente em ações capazes de promover, de maneira efetiva, os objetivos desse grupo em termos de redução da fecundidade. O caráter restrito desse impacto pode ser atribuído às pressões compensatórias exercidas por pesquisadores e grupos políticos que sustentam posições contrárias.

Em síntese, não há muita dúvida de que nos últimos 20 anos as posições e atitudes quanto à fecundidade passaram por uma transformação radical. Além disso, não há como negar que a pesquisa demográfica contribuiu para mudar os parâmetros do debate e as ações de governo. A posição adotada pela delegação brasileira na Conferência do México, em 1984, reflete as múltiplas influências a que esteve exposta a questão demográfica no Brasil desde a época de Bucareste e, de certa forma, representa uma síntese das pressões existentes.

A despeito disso, é difícil precisar a forma e o grau de influência da pesquisa demográfica sobre as posições e as medidas adotadas nesse âmbito. Os argumentos propostos pelos diferentes segmentos da comunidade de pesquisa são utilizados das mais diversas maneiras e as resultantes das diferentes influências são de difícil determinação.

No que diz respeito à tomada efetiva de decisões, parece que os especialistas em demografia, *enquanto especialistas*, desempenham papel bastante secundário. Na delegação brasileira à Conferência de Bucareste em 1974, predominavam os diplomatas e os tecnocratas. Em 1977, o Ministério da Saúde, pelo menos no papel, incorporou formalmente o planejamento familiar na política de saúde materno-infantil, proposta que foi ampliada em 1980 na formulação do PREVSAÚDE. Em nenhuma das ocasiões, a participação dos especialistas em população foi muito nítida na formulação ou implementação das propostas. Em 1983, foi designada uma Comissão Parlamentar para analisar as conseqüências do crescimento demográfico. Nessa Comissão, os demógrafos representavam uma pequena parcela dos informantes, sendo que estes não configuraram uma amostra aleatória da comunidade brasileira de especialistas em po-





pulação. É certo que a apresentação da delegação brasileira na Conferência do México, em 1984, se baseou em estudos e consultas a especialistas. No entanto, o grupo interministerial informal, constituído para ajudar a formular a posição brasileira no México, reunia basicamente funcionários de governo, cujas incursões no terreno das questões demográficas costumam ser fortuitas e esporádicas.

O que acabamos de expor não deve ser interpretado como lamúria pelo fato de as decisões em demografia não serem tomadas por especialistas. Muito pelo contrário. A rigor, pode ser que as decisões sobre população, a exemplo de outras decisões estratégicas, sejam por demais importantes para serem tomadas por demógrafos (Balan, 1973: vol. 2). O que queremos assinalar é simplesmente o seguinte: a pesquisa demográfica desempenha de fato um papel crucial como substrato para as discussões que encaminham as grandes decisões de políticas públicas. Contudo, essas contribuições técnicas passam, inevitavelmente, pelo filtro do processo político. Assim, a relação entre pesquisa e tomada de decisão é muito mais intrincada e complexa do que se costuma pensar.

### 3.3.3 Migração e Distribuição Populacional

A influência da pesquisa demográfica sobre as migrações internas e a distribuição populacional também está sujeita a pressões cruzadas e a interesses divergentes. A distribuição da população no espaço depende, em última análise, da alocação territorial dos recursos e das atividades econômicas (Martine, 1983). Desse ângulo, qualquer medida que afete a distribuição espacial das oportunidades econômicas pode, em princípio, influenciar as migrações. Os Estados modernos, inclusive o Brasil, exercem poderosa influência, direta ou indireta, na alocação espacial de recursos; a determinação de por que, onde, como e em benefício de quem as atividades econômicas serão estimuladas ou contidas pode ser vista, teoricamente, como atribuição central do planejamento.

Considerando a estreita relação entre a organização das forças produtivas e a distribuição da população no espaço, parece improvável que decisões importantes, como a reorientação espacial dos recursos, sejam tomadas principalmente com base em critérios demográficos. A priori, as decisões cotidianas mais significativas sobre a organização espacial das atividades econômicas tendem a ser formuladas de acordo com os interesses econômicos dos grupos dominantes. Só em casos isolados e excepcionais é que os grandes interesses nacionais levam à escolha e à implementação de objetivos significativos de distribuição populacional.

Por quase toda sua história, a população brasileira agrupou-se principalmente em torno de cidades e vilas costeiras, que serviam de trampolim para a exploração interior do País e de entreposto para o comércio internacional. A Crise de 29 e as duas Grandes Guerras transformaram radicalmente a divisão internacional do trabalho, provocando profunda reorientação da estrutura econômica brasileira. Nesse processo de mudanças as idéias de "integração" e "interiorização" transformaram-se em objetivos nacionais. Abriram-se regiões de fronteira no Sul e no Centro-Oeste brasileiros e, por todo o País, mesmo a consideráveis distâncias do litoral, surgiram inúmeras cidades. Mais tarde, na esteira desse impulso de interiorização, a Capital Federal transferiu-se para Brasília, resultando na incorporação de extensas áreas e numerosos recursos à economia nacional.

É difícil acreditar que os impulsos de interiorização, ou que a construção de Brasília, tenham sido decisões baseadas fundamentalmente em informações técnicas fornecidas por estudos demográficos. Na melhor das hipóteses, os censos e as pesquisas populacionais não fizeram mais que apontar a natureza distorcida da distribuição espacial da população brasileira. Mas as decisões tomadas com relação à criação de Brasília, por exemplo, foram políticas e, provavelmente, baseadas sobretudo nas necessidades do processo de acumulação daquela conjuntura e na visão pessoal que o Presidente Juscelino Kubitschek tinha da História do Brasil.

A partir do final dos anos 50, o Brasil iniciou um pesado programa econômico de intensificação industrial por meio da substituição de importações. Tal estratégia, enfatizada pelo regime militar que tomou posse em 1964, acelerou as migrações campo-cidade e acentuou a concentração urbana. O ritmo desse processo, num período de rápido crescimento demográfico, induziu ao aparecimento das primeiras demandas efetivas pela intervenção do Estado na distribuição populacional e nas migrações internas.

A primeira medida governamental importante foi a instituição de um grandioso programa para a colonização da Região Amazônica, descrito no item 2 deste trabalho. O programa previa, num prazo de 10 anos, a remoção de um milhão de famílias rurais das regiões de alta densidade demográfica para áreas preestabelecidas na Região Amazônica. A participação de especialistas em população na concepção e implementação desse projeto, tanto quanto se pode comprovar, foi inexpressiva (Ministério do Interior, 1980). De qualquer modo, os resultados concretos do programa foram mínimos em comparação a seus objetivos iniciais; de resto, foram logo abandonados em função da intervenção de grandes interesses econômicos que tentaram garantir o acesso e a exploração das riquezas regionais em seu próprio benefício.

A persistência de uma expressiva migração campo-cidade levou os poderes locais, estaduais e regionais a exigirem do Governo federal uma solução a nível nacional para a questão migratória. Não se tinha clareza de qual seria a solução, mas acreditava-se na possibilidade de haver uma resposta técnica para o problema. Já era consenso ser impossível deter fisicamente os fluxos migratórios, por meio de bloqueios nas estradas, por exemplo, como também se mostrou inviável a idéia de espalhar centros de migração pelo País. Assim, constituiu-se um grupo de estudos, formado por cientistas sociais, demógrafos inclusive, ligados a agências de governo e instituições acadêmicas, para elaborar as linhas mestras de uma política migratória para o Brasil. Como era de se esperar, dada a inexistência de soluções prontas e de experiências internacionais que se adaptassem ao caso brasileiro, sugeriu-se, antes de mais nada, a realização de ampla e profunda análise dos padrões migratórios, seus determinantes e conseqüências.

A responsabilidade por esse trabalho acabou sendo atribuída a um grupo de pesquisadores comprometidos com o desenvolvimento social. Cientistas sociais de todo o Brasil foram chamados a colaborar, encarregando-se de partes específicas de um programa amplo de pesquisas, concebido em três etapas, que durou quase cinco anos.

Esse programa catalizou a produção nacional de pesquisas sobre migrações internas; seus vários produtos e subprodutos foram sintetizados no documento intitulado "Programa Nacional de Migrações Internas". Em essência, esse documento argumentava que as migrações resultavam basicamente da distribuição desigual das oportunidades econômicas e, portanto, da



realocação das atividades econômicas no espaço. Dessa forma, uma política migratória efetiva deveria decorrer, em última análise, de uma orientação mais social do planejamento econômico. Em outras palavras, dever-se-ia dar mais atenção à promoção do emprego e à distribuição da renda do que às condições para acumulação de capital. Conseqüentemente, o documento recomendava que se conjugassem esforços das várias instituições governamentais para racionalizar a utilização do espaço, maximizando ao mesmo tempo a criação de oportunidades de emprego. Sugeriu-se, para esse propósito, que a definição e a permanente atualização de uma estratégia global para a distribuição populacional fossem feitas à luz de objetivos globais de desenvolvimento, que favorecessem o emprego e levassem a uma distribuição mais justa da renda. Formularam-se também programas específicos, consoante a esses objetivos gerais.

O documento, depois de muita negociação, foi aprovado pelo Conselho de Desenvolvimento Social, instância superior da hierarquia de agências brasileiras de desenvolvimento social e órgão presidido pelo Presidente da República.

Em suma, esse processo poderia aparentemente ser visto como o exemplo mais perfeito da tradução de uma cuidadosa e completa pesquisa demográfica em ação efetiva. Contudo, os capítulos seguintes da história não autorizam tanto otimismo: depois de sua aprovação no Conselho de Desenvolvimento Social, nunca mais se ouviu falar nem do documento nem da filosofia que lhe servia de base. É verdade que alguns programas, pouco significativos, foram implementados na área de assistência aos migrantes. Entretanto, a filosofia mais geral, vinculando a política de redistribuição demográfica a uma estratégia abrangente de desenvolvimento, cujo objetivo era transformar os determinantes estruturais da pobreza, foi esquecida. Essa filosofia simplesmente se opunha à lógica e às tendências concentradoras do modelo de acumulação dominante no Brasil durante o regime militar.

Em outras palavras, uma solução técnica aparentemente correta para o problema das migrações internas se chocou com a lógica do modelo de desenvolvimento praticado no País. Para alterar essa lógica teria sido necessário, antes de tudo, criar condições políticas para redefinir o modelo econômico vigente, responsável pela distribuição social dos benefícios da atividade produtiva. A redistribuição espacial da população depende, em última instância, do modelo nacional de desenvolvimento, dependendo portanto de decisões políticas que determinam como, onde, por que, por quem e para quem operam as forças produtivas. Influenciar essas variáveis significa trabalhar no campo da Política, mais do que procurar soluções técnicas para problemas concretos. O fato de se pressentir uma crise econômica no momento mesmo da definição da política migratória diminuiu ainda mais o espaço de manobras.

É claro que os esforços para formular esse documento, e a política ali registrada, servirão de suporte para toda e qualquer iniciativa futura na área. Ademais, os resultados das pesquisas virão novamente à tona quando as circunstâncias políticas e econômicas forem mais favoráveis, permitindo que se discuta a política de migrações como ação estratégica. Mas, no contexto da atual discussão, esse episódio reitera e confirma a influência secundária e subordinada da atividade de pesquisa na formulação de políticas, processo que incorpora variáveis sociais e políticas mais abrangentes.

### 3.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar de já existirem no Brasil informações demográficas de boa qualidade desde 1940, só a partir dos anos 70 é que se começa a formar um grupo expressivo e heterogêneo de especialistas em demografia. As fontes de dados básicos expandiram-se e aperfeiçoaram-se consideravelmente nos últimos quinze anos e um número crescente de pesquisadores tem produzido, nesse período, análises cada vez melhores e mais numerosas. Mesmo assim, ainda não é fácil apontar exemplos em que as contribuições dos pesquisadores tenham influenciado direta e explicitamente a formulação de políticas de governo no País. Não há dúvida de que os especialistas em população têm auxiliado a esclarecer as transformações sociais, não só revelando as tendências da fecundidade, da mortalidade e da distribuição espacial da população, mas também relacionando essas realidades às transformações globais na economia, na sociedade e na política. Contudo, ainda não é fácil demonstrar o impacto real desses estudos nas políticas públicas e decisões administrativas concretas.

Mas talvez a questão essencial tratada aqui seja mesmo a da relevância ou irrelevância de se buscarem as ligações concretas entre pesquisa social e o planejamento da sociedade. Qual ciência social poderia reivindicar uma influência contínua, decisiva e positiva na formulação de políticas públicas? Desejamos mesmo que um grupo de cientistas sociais, *enquanto cientistas*, assumam a responsabilidade por decisões sociais estratégicas? Que espécie de autoritarismo não decorreria dessa alternativa? Nas ciências sociais, a divergência de pontos de vista é uma regra à que a demografia não constitui exceção. Assim, qual das escolas hegemônicas num dado momento deveria prevalecer? Quais interesses seriam favorecidos e quais seriam desconsiderados?

Nesse sentido, vale lembrar que o planejamento, em si mesmo, é de origem relativamente recente e que sua forma é, em última instância, sempre condicionada, em maior ou menor grau, por interesses políticos, ideológicos ou mesmo por variáveis inteiramente exógenas aos problemas de que se ocupa. Nos regimes autoritários, as elites dominantes habituaram-se a usar o planejamento e a pesquisa para promover e legitimar as metas que impõem à sociedade como um todo. Essa dinâmica é facilitada por não existirem grupos de pressão em conflito, que, nas sociedades pluralistas, exigem mais dados fidedignos e análises corretas para sustentar os argumentos e demandas dos diferentes setores da sociedade.

Nesse sentido, a plena realização do potencial de contribuição da pesquisa social é mais fácil nas sociedades pluralistas, cuja característica marcante é precisamente o fato de existirem grupos de interesse diferenciados e a competição entre eles. Nos regimes autoritários, o papel do pesquisador social pode ser secundário no sentido estrito do planejamento e essencial no sentido de explicitar quem se beneficia de que medidas. Mas em ambos os casos, parece pouco realista presumir que a pesquisa possa produzir decisões políticas identificáveis no curto e médio prazos.

Acima de tudo, seria um equívoco julgar a qualidade ou a utilização da pesquisa demográfica em termos de seu impacto verificável ou de sua falta de impacto nas políticas demográficas e, portanto, no planejamento em geral. O presente trabalho procurou demonstrar, *inter-alia*, os seguintes pontos:



- a) A contribuição das pesquisas à formulação de políticas é condicionada pelo contexto social em que ambas se dão em cada momento histórico. Desse modo, é difícil distinguir, na prática, entre o que é influência da pesquisa orientada para a formulação de políticas e aquilo que deve ser atribuído a transformações econômico-sociais globais.
- b) A materialização dos resultados de pesquisa em programas e projetos é indireta e imprevisível. São raros os casos em que se pode constatar uma relação linear entre os estudos, as recomendações de políticas a serem adotadas e os programas concretos de governo.
- c) Os pesquisadores em demografia não constituem um grupo homogêneo quanto às perspectivas metodológicas adotadas, as orientações de valores que abraçam ou a seus compromissos ideológicos. Desse modo, a definição do que constitui progresso científico não é algo universalmente aceito. As divergências existentes são particularmente visíveis quanto à fecundidade e às migrações internas.
- d) Dada a heterogeneidade entre as perspectivas adotadas quanto a questões centrais, o aumento da influência de determinados grupos na formulação de políticas reflete-se negativamente na influência exercida por outros grupos, divergentes.
- e) O progresso real e verificável dos estudos populacionais no Brasil decorre não tanto da penetração das noções preconcebidas promulgadas por um ou outro grupo de pressão, mas sim do aperfeiçoamento geral das fontes de dados básicos, do interesse acadêmico pela questão populacional e da quantidade e qualidade de informações hoje existentes sobre as tendências demográficas, seus determinantes e suas conseqüências. Em outras palavras, os progressos mais relevantes nesse campo devem ser medidos pela existência de diferentes grupos de interesse que produzem e divulgam um número cada vez maior de estudos de boa qualidade.

Em resumo, a idéia de que os estudos demográficos deveriam ter um impacto previsível e verificável na formulação de políticas públicas, de preferência a curto prazo, não parece hoje nem realista nem apropriada. É possível que essa noção se tenha forjado numa época em que grande parte dos demógrafos dos países desenvolvidos estavam aterrorizados pela perspectiva de uma explosão demográfica nos países subdesenvolvidos. Alguns governos fortes, imaginando que interesses cruciais estivessem em risco, escutaram esse alarme e destinaram muitos recursos a uma cruzada para vencer a ameaça demográfica. Sentimentos quase religiosos a respeito de verdades absolutas, que só os demógrafos podiam de fato entender, provavelmente difundiram a convicção de que os estudos demográficos deveriam resultar em enérgicas decisões públicas na área de controle da natalidade.

Os anos subseqüentes abrandaram esse dogmatismo em diversas partes do mundo e entre muitos especialistas em população. É certo que a explosão populacional é uma ameaça real em vários países, com também é certo que milhões de pessoas ainda não têm acesso ao planejamento familiar, hoje reconhecido como direito humano inalienável. Mas não se deve esquecer que outros direitos humanos, ainda mais fundamentais, também não estão universalmente assegurados. Além disso, tem havido um expressivo declínio da fecundidade em praticamente todos os países em desenvolvimento, desfazendo a ameaça imediata da explosão demográfica.

Seria presunçoso tentar aqui avaliar em definitivo essa questão. Contudo, um simples

retrospecto demonstra que a cruzada anti-natalista trouxe, junto com alguns abusos, diversas contribuições positivas: a generalização do acesso ao planejamento familiar difundiu-se mundialmente; o interesse pelas questões demográficas também se expandiu, assim como se aperfeiçoaram as pesquisas, o treinamento especializado e as fontes de dados básicos.

Mas o próprio avanço dos estudos populacionais permitiu análises e interpretações mais ponderadas sobre as questões demográficas. Assim, hoje é consenso que os problemas demográficos não podem ser resolvidos unicamente por meio do controle da natalidade e que as políticas populacionais envolvem questões muito mais intrincadas do que simples alterações nas taxas de reprodução da população. Não somente se deve tomar em conta a mortalidade e a redistribuição populacional, mas se deve considerar também as interações entre os três componentes da realidade demográfica dentro de um contexto social, econômico e político mais abrangente.

Dessa perspectiva ampliada, não parece realista esperar que os especialistas em população determinem e ditem políticas unilaterais. O ideal seria que os demógrafos interagissem com outros especialistas, outros grupos de pressão e outros setores da sociedade, negociando soluções para beneficiar uma parcela mais expressiva e ampla da população. Por último, não se deve crer que essas sejam soluções finais, uma vez que o caráter dinâmico dos problemas sociais requer o diálogo e a negociação contínuos e permanentes.

## NOTAS

1. Este trabalho desenvolve duas contribuições anteriores dos autores, apresentadas no *Congresso Latino-americano de População e Desenvolvimento* em 1983: Martine (1983:445-476), Faria e Silva (1983:1009-1060). O presente texto reflete também a experiência de alguns anos de seus autores em pesquisas relacionadas com a formulação de políticas públicas no Brasil.
2. Desde que se especifique de modo diferente, esta seção se baseia nos achados de pesquisa apresentados em Martine e Camargo (1984:99-144).
3. Essas conclusões são surpreendentes sobretudo em vista do fato de estudos anteriores terem mostrado um nítido aumento da mortalidade infantil em São Paulo no período de crescimento econômico. Hakkert (pp. 1443-1448) sugere diversas hipóteses plausíveis para explicar essa tendência.
4. Um estudo feito no Brasil em 72/73 concluiu que a questão populacional era basicamente irrelevante pra as elites (McDonough e Souza, 1984). Essa conclusão certamente teria que ser revista se o estudo fosse replicado durante a recente crise econômica.
5. Comentário feito por Jason Finkle durante reunião do *Comitê para a Utilização de Dados Demográficos na Formulação de Políticas e no Planejamento*, IUSSP, Liège, Bélgica, outubro de 84.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BALÁN, Jorge. 1973. Urbanización, Migraciones Internas y Desarrollo Regional. In: *Migrações Internas e Desenvolvimento Regional*, Belo Horizonte, Cedeplar/UFMG, vol. 2.
- CARLEY, Michael. 1981. Social Measurement and Social Indicators. *Contemporary Social Research*, nº 1. ALLEN, George & UNWIN, Boston, 195 p.
- CARVALHO, José Alberto M. et alii. 198. The Recent Sharp Decline in Fertility in Brazil: Economic Boom, Social Inequality and Baby Bust. In: MAULDIN, W. Parker (ed.). *Fertility Decline in Developing Countries: Case Studies*, The Population Council.
- CASTRO, C.M. Who Pays Attention to Educacional Researchers. CAPES/MEC, Brasília, 16 p., (mimeo).
- FARIA, Vilmar e SILVA, Pedro Luiz Barros. 1983. Transformaciones Estructurales, Políticas Sociales y Dinámica Demográfica: discusión de un caso. Brasil 1950/1980. In: *Memorias del Congreso Latinoamericano de Población y Desarrollo*, México, pp. 1009-1060.
- HAKKERT, Ralph. Consequências da crise nas tendências demográficas de São Paulo. In: *Anais do IV Encontro Nacional da ABEP*, pp.1443-1448.
- MARTINE, George. 1983. Colonización y Expansión de la Frontera Agrícola en Brasil: evaluación y evaluaciones. In: *Memorias del Congreso Latinoamericano de Población y Desarrollo*, México, pp. 445-476.
- MARTINE, George e CAMARGO, Liscio. 1984. Crescimento e Distribuição da População Brasileira: tendências recentes. In: *Revista de Estudos de População*. 1 (1-2): 99-144.
- MARTINE, George e CÂMARA, Ivany N. Migração, crise e outras agruras. In: *Anais do IV Encontro Nacional da ABEP*, pp. 1449-1478.
- MCCONOUGH, Peter e SOUZA, Amaury de. 1984. *A Política Populacional no Brasil*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- MINISTÉRIO DO INTERIOR. 1973. *Programa de Trabalho sobre Migrações Internas*. Brasília, Minter, 40 p. (mimeo).
- MINISTÉRIO DO INTERIOR. 1980. *Programa Nacional de Apoio às Migrações Internas*, Brasília, Minter.
- MUELLER, Charles C. 1982. Formulação de Políticas Agrícolas. In: *Revista de Economia Política*, 2 (1): 89-122.
- SINGER, Paul. 1970. *Dinâmica Populacional e Desenvolvimento*. São Paulo, Gráfica Urupês.

UNITED NATIONS, Department of Economical and Social Affairs. 1974. Papers of the *World Population Conferences Bucarest*, New York (2 vol.).

VAZ DA COSTA, Rubens. 1973. *O Primeiro Passo*. Rio de Janeiro, APEC Editora.

**ABSTRACT** - This paper directs itself to the interplay of population trends, population research and population policy in Brazil, within the framework of the structural transformations which this country has experienced in recent decades. To this purpose, a brief overview of population trends and population policy (*lato sensu*) is presented as backdrop for a reflection on the role of research in the formulation of such policy. Although good quality data have been available since 1940, it was only in the 1970's that the number of researchers and studies in the population area began to multiply. Despite this growing body of information, it is difficult to pinpoint specific instances of the impact of research on population policy. It is suggested, however, that it would be erroneous to judge the success of social research in terms of its concrete application to policy formulation. Real advances in knowledge have contributed to a more balanced interpretation of demographic trends by the society without necessarily producing Decree-Laws nor even a homogenization of viewpoints among population analysts.