



Governo do Estado da Bahia
César Borges

Secretaria do Planejamento
Ciência e Tecnologia
Luiz Carreira

Superintendência de Estudos
Econômicos e Sociais da Bahia
Cesar Vaz de Carvalho Júnior



BAHIA ANÁLISE & DADOS é uma publicação trimestral da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia SEI, autarquia vinculada à Secretaria do Planejamento Ciência e Tecnologia da Bahia. Divulga a produção regular dos técnicos da SEI e de colaboradores externos. As opiniões emitidas nos textos assinados são de total responsabilidade dos autores.

Conselho Editorial

Cesar Vaz de Carvalho Júnior
Paulo Hermida Gonzalez
Edmundo Figueroa
Ângela Franco
Carlota Gottschall
Conceição Cunha
Renata Proserpio

Coordenação Editorial

Ângela Franco
José Ribeiro Soares Guimarães

Normalização

Gerência de Documentação
e Biblioteca GEBI

Editoração

Designers Associados

Bahia Análise e Dados, v.1 (1991-)
Salvador: Superintendência de Estudos
Econômicos e Sociais da Bahia, 2001.

Trimestral
ISSN 0103 8117

CDD 338.91
CDU 338.984

CEPO: 0110

Tiragem: 1.000 exemplares

Av. Luiz Viana Filho, 435, 4ª Avenida
CEP: 41.750-300 Salvador - Bahia
Fone: (0** 71) 370-4823/370-4704
Fax: (0** 71) 371-1853

<http://www.sei.ba.gov.br>
e-mail: sei.info@bahia.ba.gov.br

SUMÁRIO

I

Apresentação

El proceso de envejecimiento de la población de América Latina y el Caribe: una expresión de la transición demográfica..... 6
Miguel Villa y Luis Rivadeneira

Envelhecimento da população brasileira: problema para quem?..... 36
Ana Amélia Camarano

Tendencias y patrones de la migración internacional en América Latina y el Caribe..... 49
Miguel Villa y Jorge Martinez Pizarro

A migração nos estados brasileiros no período recente: principais tendências e mudanças..... 79
José Marcos Pinto da Cunha e Rosana Baeninger

A efetivação do Estatuto da Criança e do Adolescente..... 107
Inaiá Maria Moreira de Carvalho e Renata Gonçalves Pedreira

Desigualdades sociais e mortes violentas em crianças e adolescentes da cidade do Salvador..... 115
Adriana Carneiro Macêdo, Jairnilson Silva Paim, Lígia Maria Vieira da Silva e Maria Conceição Nascimento Costa

Os determinantes da mortalidade infantil no Nordeste: aplicação de modelos hierárquicos..... 122
Taís F. Santos e Fernando A. Moura

Novas formas de sociabilidade de idosos: o caso de Salvador..... 129
Alda Britto da Motta

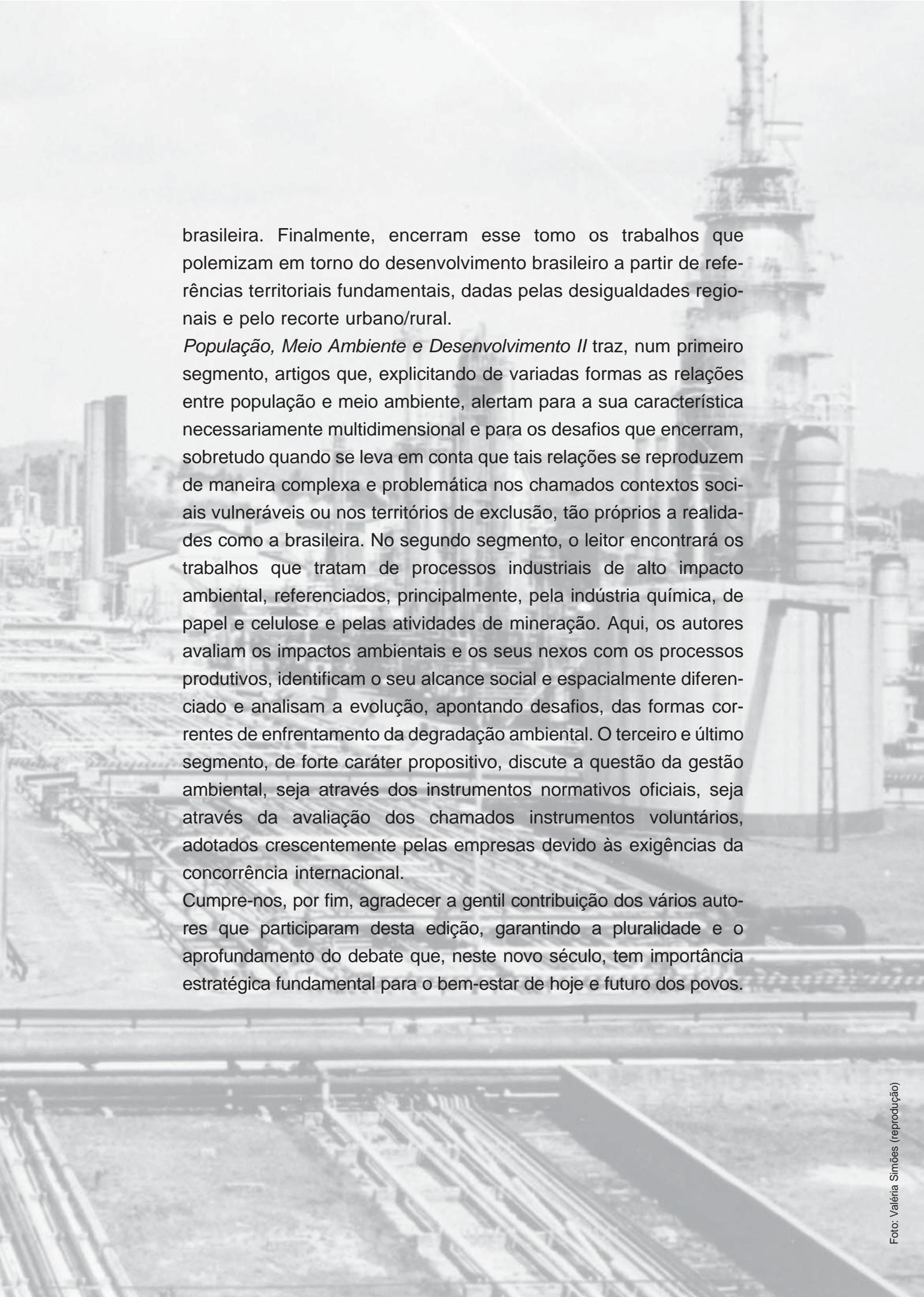
Desafios a serem enfrentados no terceiro milênio pelo setor saúde na atenção integral ao idoso.....	138	Riscos ambientais em contextos sociais vulneráveis.....	253
<i>Adriano Gordilho, João Sérgio Nascimento, Jorge Silvestre, Luiz Roberto Ramos, Margarida Paes Alves Freire, Neidil Espindola, Renato Maia, Renato Veras, Úrsula Karsch</i>		<i>Lia Giraldo da Silva Augusto</i>	
Participação feminina no mercado de trabalho: expansão e iniquidade.....	154	Poluição química ambiental – um problema de todos, que afeta uns mais do que outros.....	260
<i>José Ribeiro Soares Guimarães</i>		<i>Carlos M. de Freitas, Marcelo F. S. Porto, Fátima Pivetta, Josino Costa Moreira, Jorge M. H. Machado</i>	
“Trabalha, trabalha negro”: participação dos grupos raciais no mercado de trabalho da RMS.....	169	Ecologia industrial e prevenção da poluição: uma contribuição ao debate regional.....	271
<i>Luiz Chateubriand Cavalcanti dos Santos</i>		<i>Maerbal Marinho e Asher Kiperstok</i>	
Desequilíbrios regionais e políticas de desenvolvimento no Brasil: uma reflexão sobre a necessidade de uma reinterpretação do “problema Nordeste”.....	177	A dimensão ambiental no planejamento da mineração – um enfoque empresarial.....	280
<i>Elias de Oliveira Sampaio</i>		<i>Petain Ávila de Souza</i>	
Desenvolvimento territorial: do entulho varguista ao zoneamento ecológico-econômico.....	193	Plano de gestão ambiental para sítios contaminados por resíduos industriais – o caso da Plumbum em Santo Amaro da Purificação/BA.....	306
<i>José Eli da Veiga</i>		<i>José Ângelo Sebastião Araújo dos Anjos e Luiz Enrique Sánchez</i>	
II		Comércio exterior e meio ambiente: o caso da Bahia Sul Celulose.....	310
Apresentação		<i>Meire Jane Lima de Oliveira e André Garcez Ghirardi</i>	
Población y ambiente: una mirada heterodoxa a sus interrelaciones.....	212	Os impactos da moderna indústria no Extremo Sul da Bahia: expectativas e frustrações.....	320
<i>Jorge Rodríguez</i>		<i>Noilton Jorge Dias</i>	
O desafio desse tal de desenvolvimento sustentável: o programa de desenvolvimento de tecnologias sustentáveis da Holanda.....	221	Uma política nacional de meio ambiente focada na produção limpa: elementos para discussão.....	326
<i>Asher Kiperstok e Maerbal Marinho</i>		<i>José Célio Silveira Andrade, Márcia Mara de Oliveira Marinho, Asher Kiperstok</i>	
Sistemas de indicadores de saúde ambiental-saneamento em políticas públicas.....	229	A nova política ambiental do Estado da Bahia.....	333
<i>Patrícia Campos Borja e Luiz Roberto Santos Moraes</i>		<i>Maria Gravina Ogata</i>	
Saúde, trabalho e ambiente nos territórios da exclusão: elementos para uma promoção da saúde transformadora no Brasil.....	245	A sustentabilidade, as corporações e o papel dos instrumentos voluntários de gestão ambiental: uma reflexão sobre conceitos e perspectivas.....	342
<i>Marcelo Firpo de Souza Porto</i>		<i>Márcia Mara de Oliveira Marinho</i>	

APRESENTAÇÃO

Neste início de milênio, os processos que relacionam população, meio ambiente e desenvolvimento encontram-se, com prioridade, na pauta das discussões e atitudes da sociedade e dos governos de todo o mundo. Com efeito, as rápidas mudanças tecnológicas que caracterizam a nossa contemporaneidade vêm sendo acompanhadas por uma escalada sem precedentes da competição entre países e agentes econômicos globais e pela redefinição do papel do Estado. De sorte que, em conjunto, tais transformações têm comprometido os resultados sociais do desenvolvimento. Assim, faz sentido a crescente preocupação com uma lógica diversa de desenvolvimento – sintetizada na noção de desenvolvimento sustentável – abordada de maneira multidimensional, incluindo os âmbitos econômico, sociocultural, político e ambiental, e enfática no atendimento das demandas sociais e na consequente redução das desigualdades.

Refletindo essa preocupação e ciente de que ela se traduz em enfoques os mais diversos, a revista Bahia Análise & Dados reúne, neste número, estruturado em dois tomos, artigos que abordam variados aspectos do debate ligado ao tema População, Meio Ambiente e Desenvolvimento.

O primeiro tomo, *População, Meio Ambiente e Desenvolvimento I*, contempla, inicialmente, a discussão de importantes processos demográficos em curso – envelhecimento da população e mudanças e tendências dos padrões migratórios – na América Latina e Caribe e no Brasil. Em seguida, como referências principais da vulnerabilidade sociodemográfica, apresenta artigos sobre as questões da criança, do adolescente e do idoso, bem como sobre as problemáticas racial e de gênero, relacionadas à dinâmica social



brasileira. Finalmente, encerram esse tomo os trabalhos que polemizam em torno do desenvolvimento brasileiro a partir de referências territoriais fundamentais, dadas pelas desigualdades regionais e pelo recorte urbano/rural.

População, Meio Ambiente e Desenvolvimento II traz, num primeiro segmento, artigos que, explicitando de variadas formas as relações entre população e meio ambiente, alertam para a sua característica necessariamente multidimensional e para os desafios que encerram, sobretudo quando se leva em conta que tais relações se reproduzem de maneira complexa e problemática nos chamados contextos sociais vulneráveis ou nos territórios de exclusão, tão próprios a realidades como a brasileira. No segundo segmento, o leitor encontrará os trabalhos que tratam de processos industriais de alto impacto ambiental, referenciados, principalmente, pela indústria química, de papel e celulose e pelas atividades de mineração. Aqui, os autores avaliam os impactos ambientais e os seus nexos com os processos produtivos, identificam o seu alcance social e espacialmente diferenciado e analisam a evolução, apontando desafios, das formas correntes de enfrentamento da degradação ambiental. O terceiro e último segmento, de forte caráter propositivo, discute a questão da gestão ambiental, seja através dos instrumentos normativos oficiais, seja através da avaliação dos chamados instrumentos voluntários, adotados crescentemente pelas empresas devido às exigências da concorrência internacional.

Cumpre-nos, por fim, agradecer a gentil contribuição dos vários autores que participaram desta edição, garantindo a pluralidade e o aprofundamento do debate que, neste novo século, tem importância estratégica fundamental para o bem-estar de hoje e futuro dos povos.

El proceso de envejecimiento de la población de América Latina y el Caribe: una expresión de la transición demográfica

Miguel Villa y Luis Rivadeneira¹

El envejecimiento, un proceso sociodemográfico

El envejecimiento es un proceso que se desarrolla gradualmente entre los individuos y en el colectivo demográfico. Las personas envejecen a medida que en su tránsito por las diversas etapas del ciclo de vida ganan en años; una población envejece cada vez que las cohortes de edades mayores aumentan su ponderación dentro del conjunto. No obstante sus diferencias específicas – que hacen irreversible el proceso en el caso individual y no en el de la población – ambas expresiones del envejecimiento comparten la referencia a la edad. Entre las personas, y más allá de consideraciones biológicas, el envejecimiento trae consigo un complejo de cambios asociados a la edad, que atañen a la percepción que las personas tienen de sí mismas, a la valoración que los demás les asignan y al papel que desempeñan en su comunidad. Desde el ámbito demográfico, el envejecimiento implica que la proporción de individuos que experimentan aquellos cambios tiende a aumentar en desmedro de la importancia relativa de los demás grupos, cuyo distingo se establece de acuerdo con la edad.

Si bien la edad parece ser el criterio más apropiado para delimitar el envejecimiento, la determinación de un valor numérico preciso estará siempre sujeta a arbitrariedades. Como apunta Bobbio (1997, p. 24), el umbral de la vejez se ha retrasado a lo largo de la historia: “Quienes escribieron sobre la vejez, empezando por Cicerón, rondaban los sesenta ... Hoy, en cambio, la vejez, no burocrática sino fi-

siológica, comienza cuando cada uno se aproxima a los ochenta...” Solari (1987) sostenía que la edad de la vejez, autopercebida o socialmente asignada, ha venido aumentando. Además de su mutabilidad histórica, la edad conoce múltiples significados, y muchos de ellos aluden más a la calidad que a la cantidad de años vividos. Desde luego, existe una edad biológica, mediatizada por factores ambientales y rasgos genéticos individuales, que regula los parámetros básicos de la vida; su incidencia se ve afectada, al menos en parte, por una edad psicológica o subjetiva, que remite a la capacidad de aceptarse a sí mismo y de ajustarse a sus entornos. Hay también una edad social, que refleja los efectos tanto de las normas que rigen los comportamientos de los individuos – la edad “burocrática” mencionada por Bobbio o la “asignada”, según Solari – como de los factores estructurales referidos a sus posibilidades de inserción y participación en las esferas sociales; los alcances de esta edad social dependen, a su vez, de la cultura dominante (Laslett, 1996) y de la posición socioeconómica de las personas.

Dado que las diversas nociones de edad varían con distinto ritmo y temporalidad, resulta difícil elegir aquella que con mayor propiedad marca el umbral del envejecimiento; esta dificultad se acrecienta porque dichas variaciones difieren también entre los individuos. Por ello, para examinar las dimensiones demográficas del proceso, que conciernen al colectivo de personas, habitualmente se recurre a la acepción más corriente del vocablo: la edad

cronológica. De acuerdo a una práctica tradicional de la División de Población de las Naciones Unidas – adoptada en el Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento (United Nations, 1982) y en los estudios de alcance regional sobre la materia (Peláez y Argüello, 1982) –, la edad umbral puede situarse en los 60 años. Con el objeto de prestar atención a algunos aspectos de la heterogeneidad intrínseca del grupo mayor de esas edad, es frecuente subdividirlo en dos segmentos, con el segundo a partir de los 75 años, otro límite arbitrario. Por cierto, el empleo de límites etarios se justifica sólo para propósitos analíticos y no implica desconocer que el envejecimiento demográfico afecta a toda la población, hecho patente al comparar las magnitudes de las sucesivas cohortes (análogamente, el envejecimiento de los individuos se desarrolla a lo largo de toda la vida).

La naturaleza sociodemográfica del proceso de envejecimiento de la población es puesta en evidencia tanto por sus causas como por sus repercusiones; unos y otras se enraízan en factores sociales, económicos, políticos y culturales. Así, en muchos países de América Latina y el Caribe se está tomando conciencia de que las actuales tendencias de cambio apuntan en sentido contrario a las anteriores (multiplicación acelerada y rejuvenecimiento de la población), lo que exige readecuar las instituciones económicas y sociales para atender demandas hasta hace poco desconocidas. Los efectos de estas tendencias sobre el consumo, el ahorro, la inversión, la distribución del ingreso, la flexibilidad de la mano de obra, la oferta de servicios de variada índole, las relaciones intergeneracionales, la equidad social y de género y la gestión económica y sociopolítica, en general, configuran desafíos de gran envergadura en lo que respecta a la estructura, las funciones y el desarrollo de las sociedades. Este impacto multifacético del envejecimiento de la población motiva la exploración de sus tendencias y sus antecedentes más cercanos.

El texto que sigue tiene como propósito mostrar que el proceso de envejecimiento de la población de los países de América Latina y el Caribe se desarrolla en el contexto de sus experiencias de transición demográfica. Para ello se toma como período de referencia el siglo comprendido entre los años 1950 y 2050, lapso suficiente como para iden-

tificar un conjunto de cambios y sus repercusiones sobre la estructura por edades. La exposición comienza con un examen de los factores demográficos del envejecimiento, señalando sus modificaciones en la región durante el período considerado. A continuación, en dos secciones, se describen las tendencias de los indicadores básicos del envejecimiento, distinguiendo cuatro agrupaciones de países de acuerdo con el estado de su transición demográfica en el decenio de 1990; la primera de estas secciones se refiere al medio siglo que concluye en el año 2000 y la segunda a los cincuenta años siguientes. Finalmente, se efectúa una sumaria presentación de algunos rasgos sociodemográficos de la población adulta mayor de la región. La información utilizada corresponde a las estimaciones y proyecciones de población preparadas por la División de Población de las Naciones Unidas y el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE); de esta fuente proceden los datos con los que se confeccionaron los cuadros anexos al texto.

Factores del envejecimiento de la población regional y su transición

El envejecimiento suele describirse sintéticamente como el incremento sostenido de la proporción de personas de 60 y más años con respecto a la población total, lo que resulta de una progresiva alteración del perfil de la estructura por edades (Chesnais, 1990), cuyos rasgos piramidales “clásicos” (con una base amplia y una cúspide angosta) se van desdibujando para darle una fisonomía rectangular y tender, posteriormente, a la inversión de su forma inicial (con una cúspide más ancha que su base). Esta secuencia – a diferencia de lo que ocurre con el envejecimiento de los individuos – no sigue un ritmo cronológico único ni es un sino forzoso irreversible, ya que el patrón de evolución de la estructura por edades puede combinar o alternar tensiones en favor del envejecimiento y del rejuvenecimiento de la población (Schkolnik, 1990); ello se debe a que, además de la inercia inherente a toda composición etaria² (el potencial de crecimiento implícito), la remodelación de su estructura obedece al sentido, fuerza y persistencia de los cambios de las variables demográficas fundamentales (mortalidad, fecundidad y migración).

La disminución de la mortalidad – y el concomitante aumento de la esperanza de vida – contribuye a que más personas sobrevivan hasta edades avanzadas; si bien esto implica la ampliación del tamaño de las cohortes que irán avanzando por los sucesivos peldaños de la pirámide de edades, el descenso de la mortalidad no siempre impulsa el envejecimiento de la población. En efecto, la transición hacia menores niveles de mortalidad se inicia típicamente con una reducción más acentuada de las muertes en la infancia y la niñez temprana, redundando en un rejuvenecimiento de la población (un efecto similar al que se desprendería de un aumento de la fecundidad). Tal sesgo se asocia con la adopción de tecnologías médicas y programas de atención de la salud de bajo costo y aplicación relativamente fácil. Sólo después de haber conseguido progresos importantes en las etapas iniciales de la vida, las intervenciones dirigidas a aminorar la mortalidad tienden a distribuirse de manera más equilibrada entre las distintas edades, por lo que sus repercusiones sobre la estructura por edades suelen ser escasas o nulas. Recién en etapas avanzadas del desarrollo de los programas de atención de la salud – y de la transición epidemiológica (Bajraj y Chackiel, 1995) – la reducción de la mortalidad comienza a rendir frutos principalmente entre los adultos mayores; así, el aumento de la probabilidad de sobrevivir después de los 60 años impulsa, de modo directo, el envejecimiento de la población. Las evidencias disponibles permiten señalar que las modalidades reseñadas se prestan para describir la trayectoria de la transición de la mortalidad experimentada por los países de la región.

Quizás el primer cambio demográfico de importancia ocurrido en América Latina y el Caribe en la segunda mitad del siglo XX haya sido la substancial disminución de la mortalidad (gráfico 1 y cuadro 1); el inicio de este fenómeno se remonta al término del primer cuarto de ese siglo. Entre comienzos del decenio de 1950 y fines del de 1990, la esperanza de vida se extendió, en promedio, 18 años, aumentando de 51.4 a 69.2 años (sólo cinco años menos que el promedio de las regiones desarrolladas). Al inicio del período se observaba una fuerte variación en torno al valor medio del indicador, pues casi la mitad de los países registraban cifras inferiores a 55 años; con el curso del tiempo esta dispersión se

reduce considerablemente, en parte a raíz de que las ganancias se moderan a medida que se alcanzan valores mayores de esperanza de vida. Según las proyecciones vigentes, la tendencia convergente se hará más marcada en el futuro: en el año 2025 la esperanza de vida media de la población de la región será de casi 75 años y, salvo una excepción, en todos los países superará los 70 años; a mediados del siglo XXI el indicador regional se acercaría a los 78 años. La evolución de la esperanza de vida presenta también una persistente especificidad de género, expresada en la mayor probabilidad de sobrevivir de las mujeres: la diferencia con relación a los hombres aumentó sostenidamente de 3.4 a 6.5 años entre el comienzo del decenio de 1950 y el de 1990; posteriormente, y según las proyecciones, tendería a atenuarse, llegando a 6 años en el quinquenio 2045-2050.

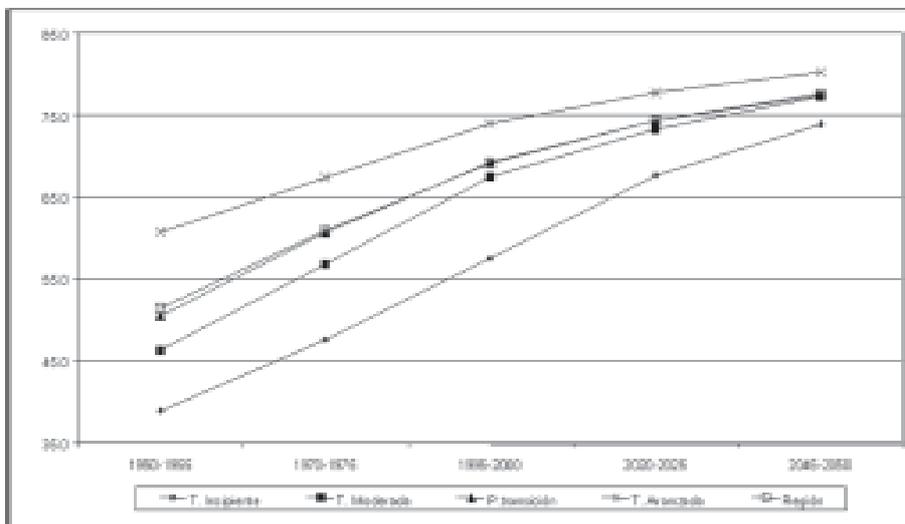
Diversos estudios reconocen que el componente más importante de la disminución de la mortalidad en América Latina y el Caribe ha sido el infantil (CELADE/BID, 1996). Hasta el decenio de 1950 la tasa de la región era de 120 por mil y en varios países excedía de 150 por mil; medio siglo más tarde el promedio desciende a 36 por mil, y sólo en tres casos supera los 50 por mil. La ampliación de la cobertura de la atención materno-infantil y de servicios de saneamiento básico, la más alta escolaridad de las madres y el descenso de la fecundidad son algunos de los factores subyacentes en estos cambios (Guzmán y Orellana, 1988). Las proyecciones de población indican que al finalizar los próximos veinticinco años la mortalidad infantil llegará a 19 por mil y que en la gran mayoría de países no superará los 20 por mil; se espera que en el quinquenio 2045-2050 el indicador regional se reduzca a 10 por mil y que siga atenuándose la dispersión entre los valores nacionales.

Puede apreciarse que el descenso de la mortalidad infantil ha sido mucho más intenso que el observado entre la población adulta y, en particular, que en las edades avanzadas. Un indicio adicional de esta diferencia se obtiene al comparar las ganancias de la esperanza de vida de la población total con las conseguidas por el grupo de 60 y más años. La información disponible permite estimar que aproximadamente un 80% del aumento experimentado por el valor del indicador regional entre 1950 y

2000 corresponde al incremento de la probabilidad de sobrevivir hasta los 60 años; aun cuando se espera que en el futuro se haga más ostensible la disminución de la mortalidad después de aquella edad, es probable que durante los próximos cincuenta años su efecto no represente más del 30% del incremento de la esperanza de vida.³ Por cierto, las situaciones nacionales varían en torno a esta visión de conjunto, dependiendo tanto del momento de inicio del tránsito hacia una menor mortalidad (y de la estructura por edades de la población) como de la intensidad del cambio (y del grado de avance de la transición epidemiológica).

Gráfico 1

América Latina y el Caribe: esperanza de vida al nacer (en años), según categoría de transición demográfica. Periodos seleccionados.



Si bien la disminución de la mortalidad fue, en orden cronológico, el primer gran cambio demográfico observado en América Latina y el Caribe durante el último medio siglo, existe consenso en la mayor trascendencia del segundo cambio: la drástica reducción de la fecundidad acaecida en la mayoría de los países a contar de mediados de los años sesenta y comienzos de los setenta. Una modificación tan profunda de la conducta reproductiva trasunta un complejo de cambios sociodemográficos y culturales. Dado que la fecundidad es la principal fuerza remodeladora de la estructura etaria de la población, sus alteraciones provocarán un impacto sobre el envejecimiento que será mayor y más directo que los cambios de la mortalidad. Como apunta Chesnais (1986 y 1990), el resultado inmediato de un más acentuado descenso de la fecundi-

dad que de la mortalidad es el “envejecimiento por la base”, es decir, la disminución de la proporción de niños respecto de la población total (que se expresa en la contracción del escalón inferior de la pirámide de edades). La persistencia de este descenso por un tiempo prolongado llevará al “envejecimiento por el centro” (una figura rectangular); posteriormente, y en la medida que su efecto se combine con el de la disminución de la mortalidad en las edades avanzadas, originará estructuras etarias con una cúspide amplia y una base estrecha (tal vez con forma de hongo). De este modo, la transición hacia menores niveles de fecundidad actúa

como detonador de la “inversión de la pirámide”.

Al comenzar la segunda mitad del siglo XX, la elevada fecundidad de las naciones de América Latina y el Caribe – con las excepciones de Argentina y Uruguay – se reflejaba en un promedio (tasa global) regional de 6 hijos por mujer; más aun, en 18 de los 31 países para los que se dispone de información excedía esa magnitud (gráfico 2 y cuadro 2). Sin embargo, esta situación comenzó a cambiar poco después, en

consonancia con la evolución socioeconómica de la región. Durante los decenios comprendidos entre los años 1950 a 1980, la economía regional –dinamizada por el proceso de sustitución de importaciones – experimentó transformaciones de sus estructuras productivas, las que reeditaron en un aumento del producto per cápita y propiciaron un conjunto de cambios sociales, tales como el fortalecimiento de los estratos medios y asalariados, la expansión de la escolaridad y la urbanización acelerada. Estas nuevas condiciones objetivas fueron alterando, de manera gradual, las bases materiales de sustentación de algunas pautas culturales, como las relativas al ideal del tamaño de familia. La inserción creciente de la mujer en el mundo del trabajo, la necesidad de proporcionar una educación regular a los hijos y la mayor sobrevivencia de los niños, entre otros factores, contribuyeron a que

las aspiraciones en materia reproductiva se encaminaron hacia una descendencia menos numerosa que en el pasado.⁴

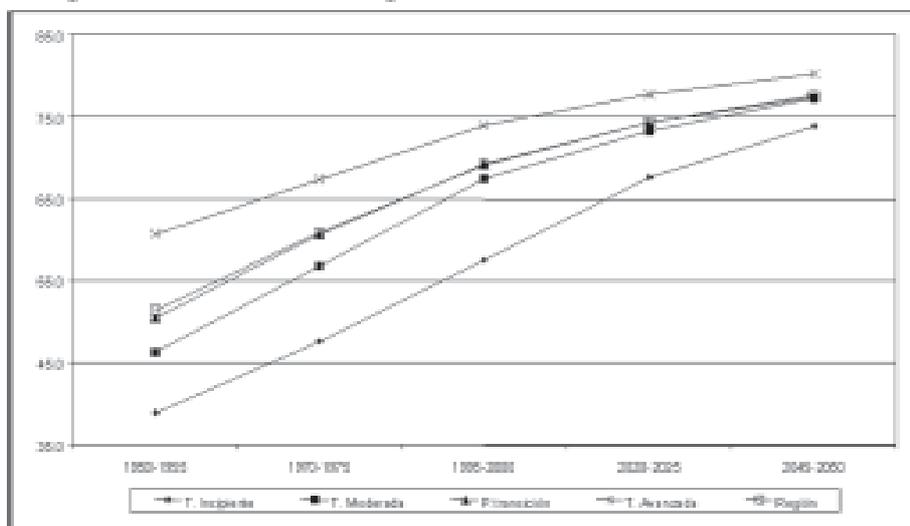
La materialización de las nuevas aspiraciones reproductivas se vio facilitada por la puesta en práctica de los programas de planificación familiar y el acceso a anticonceptivos modernos, que permitieron postergar el calendario de la fecundidad y reducir el tamaño final de la descendencia; no obstante, existen indicios de una demanda insatisfecha de planificación familiar, que es puesta en evidencia por el desajuste entre el número deseado de hijos y el que efectivamente tienen las mujeres de los estratos pobres en varios países (CEPAL, 1998). La profundidad del cambio en los comportamientos reproductivos parece haber sido lo suficientemente grande como para superar la difícil prueba del ciclo recesivo de la “década perdida” de 1980 y los subsecuentes ajustes estructurales, pues no hay signos de que estas circunstancias adversas hubiesen alterado el curso de las tendencias descendentes de la fecundidad (CELADE/BID, 1996). De este modo, en el último quinquenio del siglo XX la tasa global de fecundidad llegó a un promedio regional de 2.7 y si bien todavía se observa una importante variabilidad entre los valores de los diversos países, todos ellos registran tasas inferiores a 5. Las proyecciones para los próximos veinticinco años indican que el descenso continuará y que la heterogeneidad de situaciones nacionales se abatirá considerablemente. Desde el año 2025 en adelante las hipótesis

apuntan a una virtual convergencia en torno a 2.1 hijos por mujer, lo que equivale al nivel de reemplazo demográfico.

Otro factor que afecta las tendencias del envejecimiento de las poblaciones nacionales es la migración internacional. Dado que las personas que se desplazan son, en su gran mayoría, adultos jóvenes – algunos de los cuales migran con sus hijos de corta edad –, la migración tiende, a corto plazo, a dinamizar los estratos juveniles de las poblaciones receptoras y a envejecer a las de origen. Las repercusiones de la migración dependen de la magnitud y continuidad de las corrientes y varían según el momento histórico en que se produzcan. Si bien la totalidad de los países de la región experimenta movimientos migratorios, el examen de sus efectos sobre el proceso de envejecimiento se ve dificultado por la falta de estudios sistemáticos que permitan su comparación a escala regional. Además, el carácter variable y reversible de muchas corrientes – algunas de ellas con escasa intensidad en relación con las poblaciones de origen y destino – parece restringir su papel en la remodelación de las estructuras etarias. Aun así, se hará referencia a aquellas situaciones en que este impacto es y fue de especial importancia.

En Argentina y Uruguay, el acceso masivo – aunque fluctuante – de inmigrantes entre el último cuarto del siglo XIX y la primera mitad del siglo XX ha ejercido un efecto fundamental en el envejecimiento de las respectivas poblaciones. La expresión directa de este efecto, la adición de efectivos de edad adulta (en su mayoría hombres) a poblaciones – lo que es más evidente si se examina su intervención en los contingentes de la población económicamente activa – significó una profunda modificación de las estructuras por edad de estos países; las oscilaciones de los flujos y su fuerte disminución después de la última postguerra implicaron ciclos de

Gráfico 2
América Latina y el Caribe: tasa global de fecundidad, según categoría de transición demográfica. Periodos seleccionados.



La expresión directa de este efecto, la adición de efectivos de edad adulta (en su mayoría hombres) a poblaciones – lo que es más evidente si se examina su intervención en los contingentes de la población económicamente activa – significó una profunda modificación de las estructuras por edad de estos países; las oscilaciones de los flujos y su fuerte disminución después de la última postguerra implicaron ciclos de

envejecimiento de la población. Tal vez aun más importante sea el efecto indirecto de esta inmigración, principalmente por su papel inductor de la temprana transición de la fecundidad en Argentina y Uruguay (Lattes, 1993).

La emigración, a su vez, modifica los patrones de crecimiento y las estructuras etarias de la población de los países del Caribe; así, el saldo migratorio neto estimado para el conjunto de esa subregión en los años ochenta pudo significar que el crecimiento natural se truncara “en alrededor de una cuarta parte” (Boland, 1995).⁵ Además de su impacto directo, la emigración caribeña – prolongada en el tiempo y selectiva según género – ha incidido en el descenso de la fecundidad, propiciando el envejecimiento por la base. En cuanto a los efectos de la emigración en un contexto de fecundidad relativamente baja, Solari (1987) fue enfático al calificar su fuerte aumento en Uruguay en el decenio de 1970 como un síntoma de “envejecimiento perverso”; con ello quiso señalar una distorsión del “envejecimiento normal” de la población uruguaya, que – como fruto de las interacciones de la fecundidad y la mortalidad en el marco de una inmigración del pasado – resultó en un proceso sostenido, pero no acelerado, de envejecimiento. En relación con las tendencias migratorias de los países caribeños cabe agregar un rasgo peculiar: a la corriente de emigración de adultos jóvenes se opone otra de inmigración de adultos mayores, principalmente personas retiradas de la actividad laboral, muchas antiguos emigrantes que retornan a sus países de origen y otras nativas de las naciones de América del Norte que hacen uso de sus pensiones en el Caribe (Guegnant, 1993).

De esta somera descripción de los factores del envejecimiento de la población – y de sus cambios – puede inferirse que América Latina y el Caribe transita hacia nuevos escenarios demográficos. En rigor, esta afirmación, que válida para el conjunto de la región, no se aplica por igual a todos los países que la componen. Por ello, para examinar la evolución del proceso de envejecimiento, y como una aproximación a la heterogeneidad de casos nacionales, se estima conveniente identificar grupos de países de acuerdo con el estado de su transición demográfica en el decenio de 1990. Con este fin se recurre a una tipología construida por el CELADE (CEPAL/CELADE,

1996; Bajraj y Chackiel, 1995) que se basa en el análisis de los valores de las tasas vitales observados en los años noventa y define cuatro categorías (o agrupaciones)⁶: (a) *incipiente* (TI), que alude a la persistencia de niveles relativamente altos de natalidad y mortalidad, resultantes en tasas de crecimiento natural algo mayores que 2% anual; (b) *moderada* (TM), que se caracteriza por una mortalidad en claro descenso y una natalidad aún relativamente elevada, combinación que origina las mayores tasas de crecimiento vegetativo en la región, en general superiores al 2.5% anual; (c) *plena* (PT), que se distingue por una natalidad en declinación y una baja mortalidad, resultando en tasas de crecimiento natural próximas al 2% anual; (d) *avanzada* (TA), que se refiere a tasas de natalidad y mortalidad reducidas y tasas de crecimiento cercanas al 1% anual.

A raíz del carácter generalizado y acelerado de la transición demográfica en los países de América Latina y el Caribe, las dos últimas categorías señaladas (transición plena o avanzada) agrupan alrededor del 90% de la población regional estimada en el año 1995. En cambio, en 1950 una proporción similar se ubicaba en los inicios de aquella transición. Por consiguiente, el esquema clasificatorio propuesto, por el hecho de ser estático, no refleja en toda su extensión la trayectoria de los cambios que sucedieron, sino sus resultados al término del medio siglo ya transcurrido. Sin embargo, como el estado de la situación vigente en los años noventa es un elemento de referencia útil para distinguir entre la experiencia acumulada en el pasado reciente y el período de proyección – que se extiende hasta mediados del siglo XXI –, la clasificación puede prestarse para destacar los contrastes entre ambos patrones de evolución.

Envejecimiento de la población regional durante la segunda mitad del siglo XX

Un indicador agregado del cambio de la estructura etaria de la población y, por ende, de las tendencias del envejecimiento, es la edad mediana (cuadro 3). Entre 1950 y 1975 el valor de este indicador a escala de la región descendió en un año; el mismo signo se registró en todas las agrupaciones de países, con excepción de la de transición avanzada (TA).⁷ La

magnitud del descenso de los promedios fue correlativa con el desarrollo de sus respectivas modalidades de transición demográfica. Este panorama revela el efecto combinado de la intensa disminución de la mortalidad en los primeros años de vida y del factor de inercia que, hasta 1975, impedía que la declinación de la fecundidad – ya iniciada en la mayoría de las naciones – redundara en un aumento de la edad mediana. Un cuadro diferente surge de la comparación entre los datos de 1975 y 2000, ya que la edad mediana se incrementa en todas las agrupaciones, lo que insinúa un curso ascendente del envejecimiento; en este lapso se hacen patentes las repercusiones de la fuerte disminución de la fecundidad, que en la casi totalidad de los países siguió un ritmo más acentuado que el descenso de la mortalidad al comienzo de la vida.

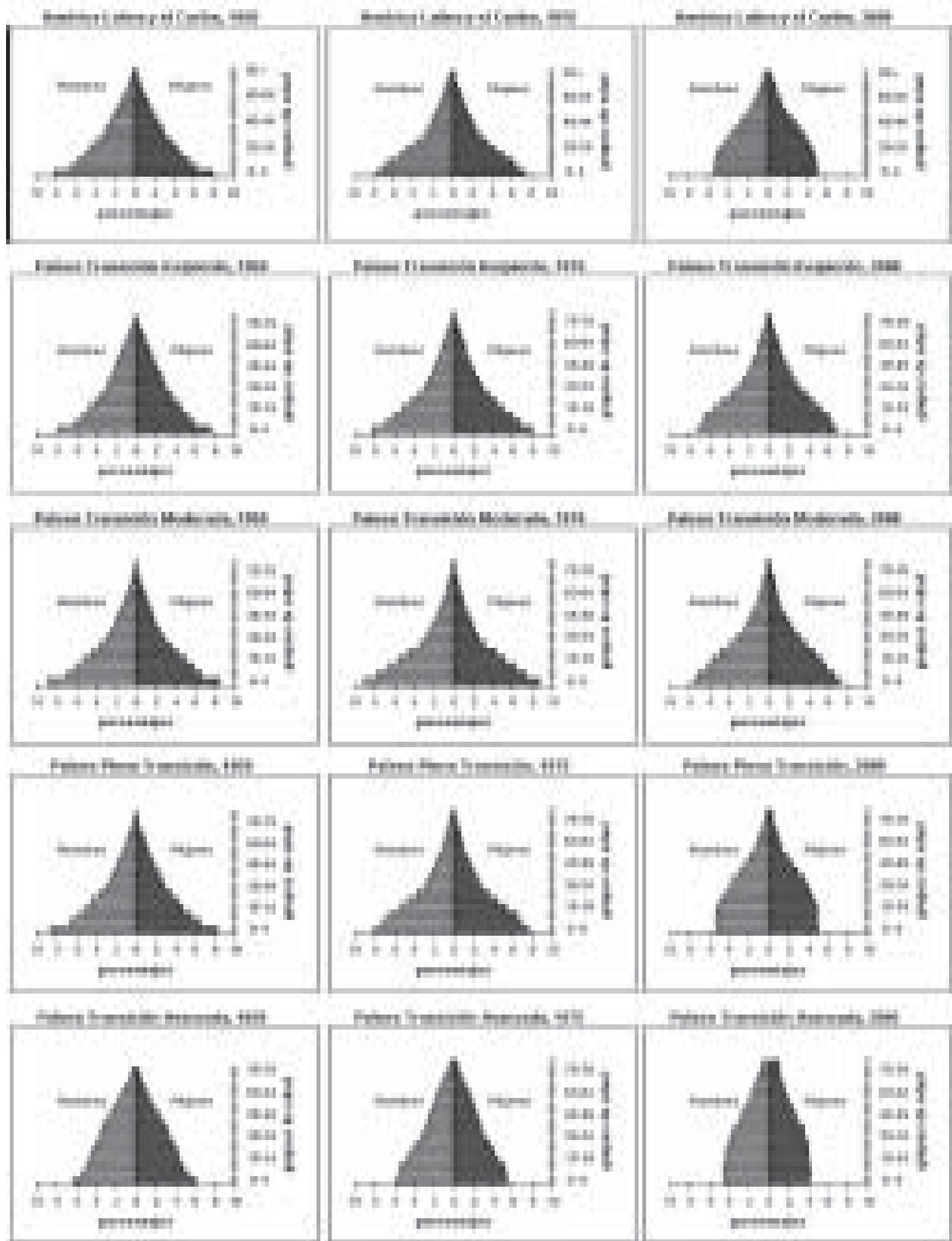
Las tendencias de cambio de las estructuras etarias permiten reiterar los comportamientos descritos (gráfico 3 y cuadro 4). Durante el primer cuarto de siglo considerado (1950-1975), la proporción de menores de 15 años aumentó en la mayoría (22) de los países, superando el 40% de la población total en 1975. Esta señal de rejuvenecimiento respondió a la ya comentada disminución de la mortalidad en la infancia y la niñez y al eventual aumento de la natalidad inducido por la reducción de la mortalidad. De modo paralelo, se elevó ligeramente la participación del grupo de 60 y más años, que llegó a más del 6% de la población. En cambio, el grupo etario central – la población en edades activas – tuvo una merma relativa en 26 países. Las proporciones más elevadas de menores de 15 años (superiores al 45%) se registraron en la categoría de transición moderada (TM), que presentaba los mayores niveles de fecundidad y natalidad en la región; asimismo, esta agrupación fue la única que mostró una leve disminución de la proporción de adultos mayores. Por el contrario, en Argentina y Uruguay el grupo joven representaba menos del 30% de las respectivas poblaciones nacionales y las personas de 60 y más años superaban el 10%, con un máximo de 14% en Uruguay.

En el año 2000 se hace evidente el impacto de la reducción de la fecundidad, lo que es puesto de manifiesto por la fuerte baja de la proporción de menores de 15 años en todos los países de la región, que llega, en promedio, a poco más del 31% de la

población regional; sólo en las agrupaciones de transición incipiente (TI) y moderada (TM) bordea el 40%. Es decir, se está en presencia de una situación de envejecimiento por la base, reflejada en una clara modificación de la fisonomía de las pirámides de edad (gráfico 3). A su vez, la proporción de la población adulta mayor aumenta, aunque moderadamente, en la casi totalidad de los países, con las excepciones de Belice y Haití. Como consecuencia de la reducción de la fecundidad y de la inercia del crecimiento de los decenios previos, la población en edades activas constituye más del 60% del total de los efectivos demográficos en la mayoría de las naciones de la región; aunque su incidencia fue menor en las categorías de TI y TM, en ningún caso representa menos del 50% (condición que en 1975 se observó en once países). El panorama descrito muestra variaciones que trasuntan las diferentes sendas de la transición demográfica; así, en la agrupación de TA los rasgos de envejecimiento asumen su mayor notoriedad, ya que el tramo inferior de la estructura etaria disminuye a poco más de 25% de la población y el tramo superior se acerca al 13%. Si bien el caso uruguayo es, nuevamente, el que sobresale por su proporción de adultos mayores (17%), en Argentina y en cinco países del Caribe se registran cifras que van del 12% al 15%.

Las tasas de crecimiento de los tres grandes grupos etarios considerados proporcionan otro aspecto de la evolución del envejecimiento: el ímpetu que adquiere la población de edad a raíz de la transmisión de los impulsos de la transición demográfica a lo largo de las cohortes (cuadro 5). En el período comprendido entre 1950 y 1975 el segmento de 60 y más años fue el que presentó las tasas más elevadas en el conjunto de la región; sin embargo, las diferencias fueron mínimas en la agrupación en plena transición (PT) y tuvieron signo opuesto en las de TI y TM, donde los menores de 15 años experimentaron el mayor ritmo de incremento. Por tanto, la categoría de TA fue la única en que los adultos mayores registraron un crecimiento claramente superior al de los otros dos grupos de edad. Esta situación cambia bastante en el intervalo siguiente (1975-2000), pues la tasa media regional de crecimiento de los efectivos de 60 y más años supera en casi un 50% la correspondiente al total de la población y más que triplica la del grupo juvenil; la única

América Latina y el Caribe: estructura por edades y sexo según categoría de Transición Demográfica Años 1950, 1975 y 2000.



agrupación que muestra discrepancias es la de TI, excepción que se debe al exiguo incremento de la población adulta mayor de Haití. En la mayoría de los países del Caribe que integran las agrupaciones de TA y PT, el incremento de los adultos mayores contrastó con el decremento de los menores de 15 años, hecho especialmente marcado en Cuba. A raíz de los comportamientos mencionados, entre los años 1950 y 2000 el número de adultos mayores de la región se cuadruplicó, pasando de 10 a 41 millones (cuadro 3); en tanto, y siguiendo un ritmo de expansión sin precedentes, la población total se triplicó.

Complementando la descripción anterior, los índices de envejecimiento de la población y de dependencia demográfica brindan una imagen de los cambios intergeneracionales que se derivan de los cambios en las estructuras etarias (cuadro 6). El primer índice señala el número de personas de 60 y más años por cada cien menores de 15; el aumento de su valor apunta a la reducción de la capacidad de una población para renovar las generaciones que la alimentan desde su base. A su vez, el segundo índice se refiere a la cantidad de personas que, de acuerdo con su edad, serían solventadas por cada cien individuos potencialmente activos⁸; dentro de esta relación se destaca el porcentaje de la dependencia corresponde a los adultos mayores.

El índice de envejecimiento presentó, a escala regional, una evolución ascendente durante la segunda mitad del siglo XX; su aumento, que fue mí-

nimo hasta 1975 – en virtud del efecto de rejuvenecimiento derivado del descenso de la mortalidad –, se aceleró en los siguientes veinticinco años – a raíz de la baja de la fecundidad – y en el 2000 llega a una razón de una persona de edad por cuatro menores de 15 años (gráfico 4). Si bien esta evolución se reproduce en la agrupación en PT, en las de TI y TM los cambios son ínfimos y fluctúan alrededor de valores bastante bajos (poco más de un adulto mayor por cada diez niños y jóvenes).⁹ Una tendencia más definida se advierte en la categoría de TA, cuyo índice de envejecimiento asciende sostenidamente, comenzando con una cifra más alta que la del promedio y concluyendo con casi un adulto mayor por cada dos jóvenes o niños; como cabría esperar, los valores máximos corresponden a Uruguay, aunque en el año 2000 las cifras de Barbados, Cuba y Martinica se le acercan bastante. Distinto es el comportamiento del índice de dependencia demográfica; en la región aumentó de 85 dependientes por cada cien activos en 1950 a 96 en 1975, disminuyendo a 65 en el año 2000. Con cifras distintas, las cuatro agrupaciones de países coinciden con este patrón. Dado que este índice – por su composición – se hace eco de los efectos conjuntos del envejecimiento y del rejuvenecimiento, sus valores (total de personas “a cargo” de otras) expresan el impacto de las tendencias disímiles y hasta contrapuestas de la fecundidad y la mortalidad. Si se aísla la proporción del índice correspondiente a la población adulta mayor, el cuadro que

surge – no muy distinto del que emerge del índice de envejecimiento – revela tanto el aumento de la proporción de personas de edad como las oscilaciones del grupo potencialmente activo (gráfico 5); por ende, las razones de dependientes por potencialmente activos (IDE) resultan exiguas y casi sin variación en todas las agrupaciones, salvo en la de TA, en que si bien aumentan gradualmente, en ningún caso llegan a 30%.

Gráfico 4
América Latina y el Caribe: índice de envejecimiento de la población, según categoría de transición demográfica. Años seleccionados.

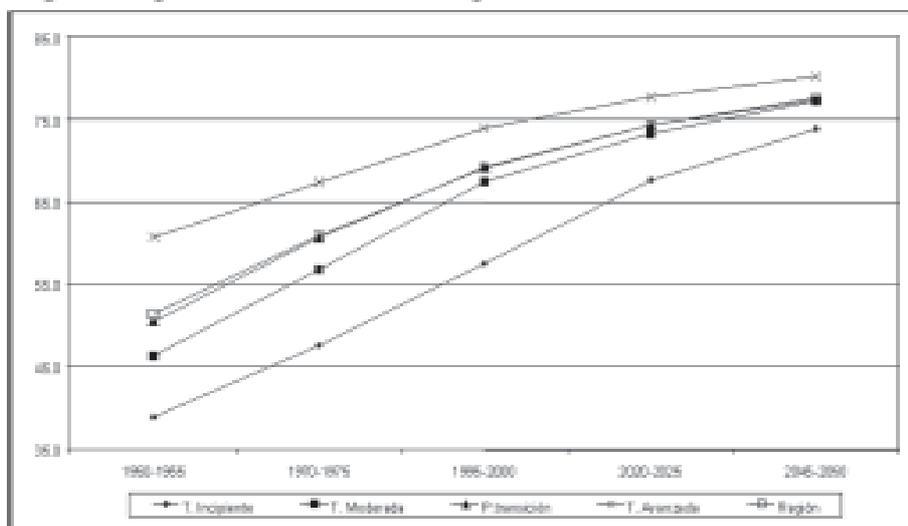
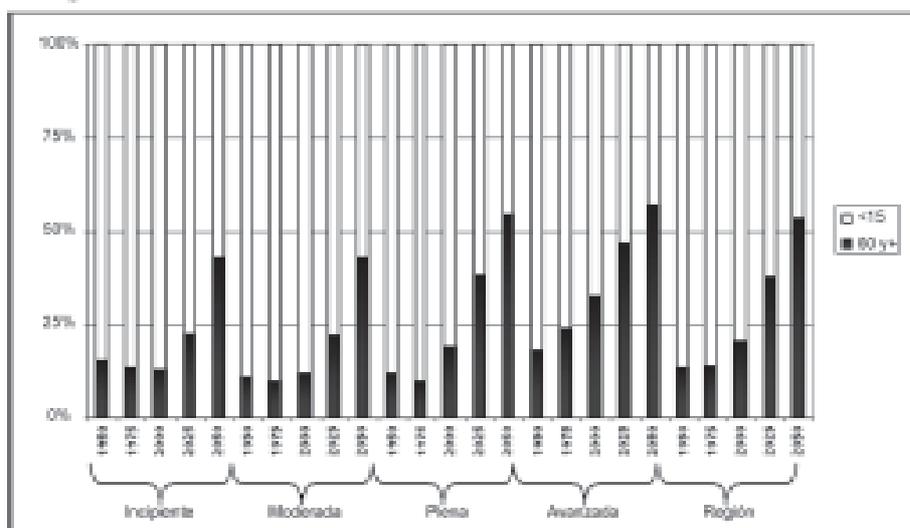


Gráfico 5
América Latina y el Caribe: participación de la población menor de 15 y de 60 y más años de edad en el índice de dependencia, según categoría de transición. Años seleccionados.



Los antecedentes proporcionados permiten concluir que durante la segunda mitad del siglo XX el envejecimiento de la población latinoamericana y caribeña sólo comenzó a insinuarse: tanto las proporciones de los grandes grupos etarios y sus tasas de crecimiento como los indicadores empleados ponen de relieve que este proceso es un fruto de una transición demográfica reciente, por lo que aún no se evidencia en toda su intensidad. En general – no obstante las altas tasas de crecimiento del grupo de 60 y más años de edad –, podría decirse que gran parte de la población regional sigue manteniendo rasgos juveniles, una reserva celosamente custodiada por el factor de inercia demográfica. Según la terminología de Chesnais (1990), en este medio siglo hubo un envejecimiento por la base y un ligero ensanchamiento del centro de la pirámide. Esta situación resulta de un rejuvenecimiento inicial (1950-1975), impelido por el descenso de la mortalidad y el aumento de la natalidad, que posteriormente (1975-2000) encuentra su contrapartida en un asomo de envejecimiento, motivado por la declinación de la fecundidad; la operación de estas fuerzas con direcciones opuestas ocasiona fluctuaciones de la proporción de personas activas, que primero desciende y después aumenta. Tal vez la tendencia más clara es la de la proporción de personas de edad, que asciende durante todo el período.

Desde luego, las diversas rutas de la transición demográfica dejan su impronta en la heterogeneidad de situaciones advertidas. Aun cuando los promedios regionales son afectados por el considerable peso demográfico de la agrupación en PT, ello no impide distinguir las situaciones polares de TA y TI. La primera reúne los países en que el envejecimiento ha avanzado desde hace ya bastante tiempo (como lo ejemplifican las poblaciones ya “maduras” de Uruguay y Argentina) y

otros en los que se aceleró fuertemente en años recientes (como lo ilustran Cuba y algunas naciones insulares del Caribe). La segunda situación, en cambio, se distingue por una velocidad de cambio que hasta hace corto tiempo era bastante menor que la del resto de la región. Las agrupaciones de TM y PT, por su parte, se ubican en una posición intermedia, aunque los indicadores demográficos de la categoría en PT parecen acercarse rápidamente a los que presenta la de TA. Haití y Uruguay acotan el rango de variabilidad de los países de América Latina y el Caribe: en tanto que la estructura de edades de la población haitiana se asemeja considerablemente a la del promedio de los países menos desarrollados en los años 1950 y 1975 (en el 2000 es más similar a la media de los países de más bajo grado de desarrollo), la composición etaria de la población uruguaya era muy parecida a la del promedio de las naciones más desarrolladas en 1950, aunque desde ese entonces ha presentado rasgos más juveniles, propios del carácter pausado de su envejecimiento (United Nations, 1999).¹⁰

La probable evolución del envejecimiento en la primera mitad del siglo XXI

Vallin (1994) sostiene que el uso del saber para prever es uno de los grandes objetivos de la demografía. Puede ser también una carta de triunfo, pues

la demografía “traza perspectivas para cincuenta o cien años (e incluso más), con poco riesgo de equivocarse respecto a la evolución de la población total durante los primeros treinta años y con la posibilidad de enmarcar el porvenir a más largo plazo dentro de una gama de probabilidades razonables”; si bien “buena parte de lo que se produzca está inscrito en las realidades presentes y se cometerán pocas equivocaciones en el mediano plazo”, la “dificultad estriba en la elección de hipótesis.”¹¹ Valga esta referencia como un preámbulo precautorio de la descripción siguiente, que se apoya en las proyecciones de población más recientes para los países de América Latina y el Caribe. Un supuesto básico de estas proyecciones es que la fecundidad llegará a un nivel final equivalente a una tasa de reemplazo, que los países alcanzarán – dependiendo de su situación actual – entre los años 2015 y 2045; se exceptúan de esta regla algunos países del Caribe que, como Cuba, ya presentaban tasas globales de fecundidad inferiores a 2.1 en el último decenio del siglo XX (cuadro 2) (Bajraj y Chackiel, 1995).

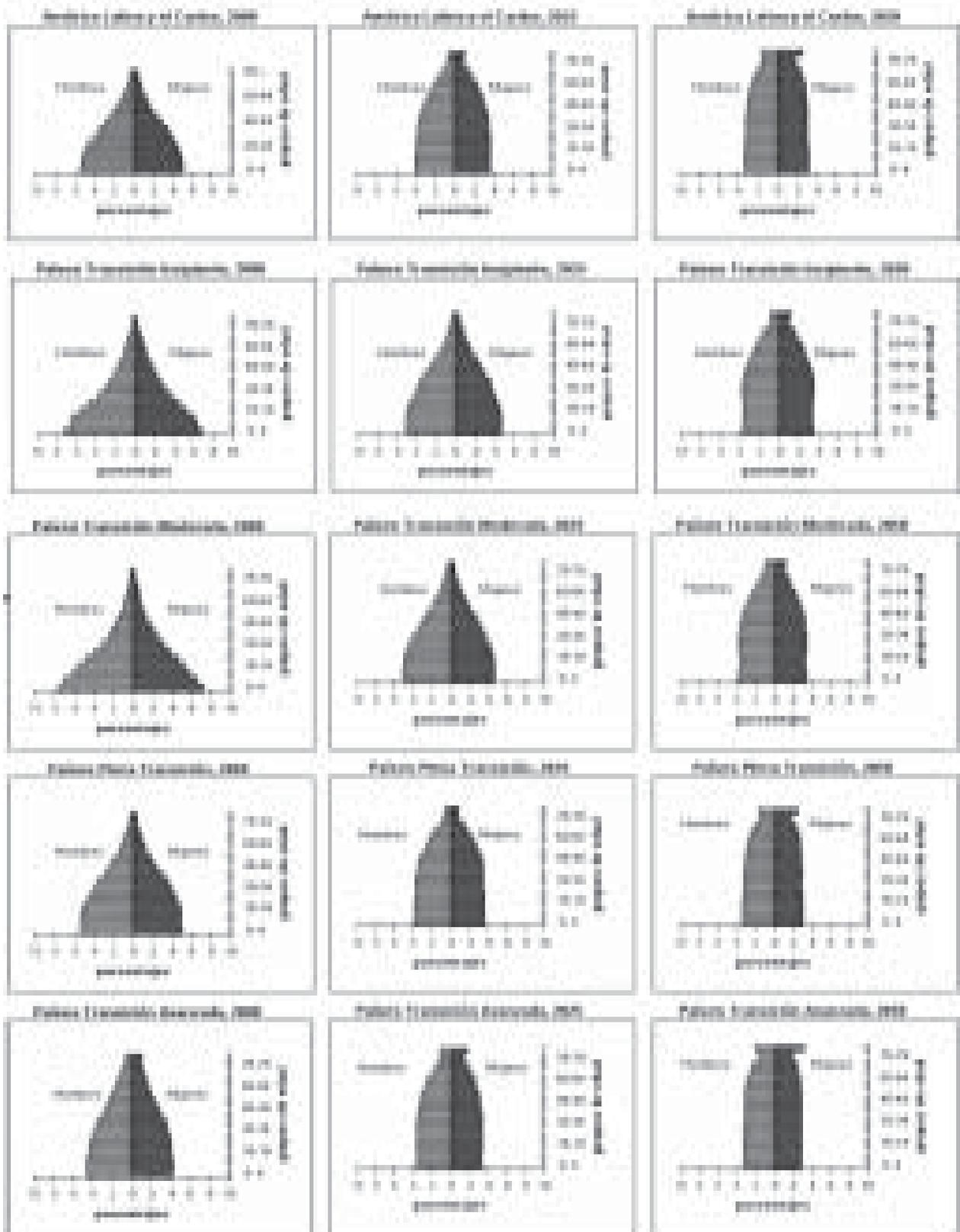
Se espera que en los primeros veinticinco años del siglo XXI la edad mediana de la población regional aumente en casi ocho años, para llegar a 32 en el 2025, cuantía que no parece tener precedentes y es una señal del avance del envejecimiento (cuadro 3). Como fruto del fuerte descenso de la fecundidad en los decenios de 1960 y 1970, la ganancia será algo más que ocho años en la categoría en PT y de seis a siete en las demás agrupaciones. No obstante esta aparente aproximación de los valores, en el año 2025 emergerán dos grandes bloques diferenciados por su edad mediana: el primero (de TA y PT) con 33 a 35 años y el segundo (de TM y TI) con 26; también se registrará un amplio rango de variación entre los países, con un máximo de 43 años en Cuba y un mínimo de 24 en Guatemala. En 2050, la edad mediana de la población regional ascenderá a 38 años, valor similar al que se estima tendrá Europa el año 2000. Las diferencias entre las agrupaciones se atenuarán al cabo del segundo cuarto del siglo XXI, pues los mayores aumentos corresponderán a los de las agrupaciones de TM y TI; en cambio, persistirán las variaciones entre países, con un recorrido acotado por Barbados y Cuba en el extremo superior (46 años) y Guatemala y Haití en el inferior (33).

Una imagen menos generalizada de las tendencias surge del examen de los cambios de las estructuras etarias (gráfico 6 y cuadro 4). En el año 2025, la proporción de menores de 15 años descenderá a menos de un 25% de la población en las categorías de TA y PT; en las de TI y TM, y a raíz del rezago con que se evidencian los efectos de la baja de la fecundidad, en ese grupo todavía se ubicará casi el 30% de los efectivos demográficos. A su vez, el conjunto de personas en edades activas verá crecer su importancia relativa en las agrupaciones de TM, TI y PT y la mantendrá en la de TA, representando entre el 61% y el 63% de las respectivas poblaciones. Se espera que el grupo de adultos mayores obtenga los mayores aumentos en sus proporciones, superando el 18% en la categoría de TA (cifra similar a la registrada en Europa en 1990) y el 14% en la en PT; en cambio, en las de TI y TM su incidencia seguirá siendo inferior al 9%. Cabe anotar que en seis países del Caribe los adultos mayores constituirán un quinto de sus poblaciones en el año 2025 y en Cuba representarán un cuarto.

Las cifras proyectadas para el año 2050 proporcionan signos de un envejecimiento bastante más acentuado y generalizado, ya que el estrato etario más joven representará alrededor de un 20% de la población en las cuatro agrupaciones de países. El grupo en edad de trabajar, por su parte, disminuirá su participación en las categorías de TA y PT al 56 ó 57% del total, pero la mantendrá estable (en torno al 62%) en las de TI y TM. La proporción de adultos mayores se duplicará en las agrupaciones de TI y TM, hasta llegar al 16% de la población; en las de TA y PT las cifras superarán el 23%. En el año 2050, Argentina y Uruguay, países precursores del envejecimiento en la región, contarán con estructuras etarias similares a las de Brasil, Chile y México, cuyas proporciones de adultos mayores se asemejarán a las proyectadas para la población de Europa en el año 2015, aunque la base de sus pirámides será similar a la europea del año 2000. Por su parte, las proyecciones de Barbados y Cuba para 2050 presentan estructuras etarias semejantes a las del promedio de las regiones más desarrolladas en ese mismo año.

De acuerdo con las proyecciones, entre los años 2000 y 2025, la tasa de crecimiento del grupo de 60 y más años alcanzará su mayor intensidad en las

América Latina y el Caribe: estructura por edades y sexo según categoría de Transición Demográfica
Años 2000, 2025 y 2050.



agrupaciones de PT y TM; ya minadas las reservas provistas por los altos ritmos de incremento del pasado, esa tasa será más reducida en la categoría de TA (cuadro 5). No obstante, la velocidad del envejecimiento seguirá siendo mayor en esta última agrupación, pues la tasa de crecimiento del grupo de más edad virtualmente cuadruplicará la de la población total. Otra muestra del dinamismo del proceso es el considerable abatimiento de la tasa de crecimiento del estrato menor de 15 años, que adoptará un valor negativo no muy distinto de cero en las categorías de PT y TA y cifras inferiores a la unidad en las de TI y TM; más aun, esta tasa presentará valores negativos en 16 países (entre los que se destacan Barbados y Cuba) y nulos en otros tres. Si bien la población en edad de trabajar también verá mermado su ímpetu, su ritmo de cambio será similar al de la población total en la agrupación de TA y ligeramente superior en las demás categorías. Este panorama se agudizará en el segundo cuarto del siglo XXI, ya que las hipótesis de las proyecciones asumen una reducción de las diferencias entre las agrupaciones y entre los países: la tasa de crecimiento del grupo de población menor será nula o negativa en 26 de los 31 países; las mismas condiciones caracterizarán a la población de 15 a 59 años en nueve países. El ritmo de incremento de la población adulta mayor también disminuirá en las agrupaciones de TA y PT, aunque en ambas la velocidad del envejecimiento continuará siendo elevada (las tasas del grupo más que cuadruplicarán las de las respectivas poblaciones totales); este comportamiento será compartido por las categorías de TI y TM. En términos absolutos, los adultos mayores – que el año 2000 eran 41 millones – aumentarán a 98 millones en 2025 y a 184 millones en 2050.¹²

A raíz de las tendencias proyectadas, el índice de envejecimiento aumentará abruptamente durante la primera mitad del siglo XXI; para la región como un todo se estima que en el año 2025 habrá un adulto mayor por cada dos menores de 15 años y que el 2050 esa razón será de uno (gráfico 4 y cuadro 6). Desde luego, las diferentes trayectorias de la transición demográfica repercuten sobre los valores del índice, y así se aprecia en los promedios de las agrupaciones. Según los datos de las proyecciones, en 2025 siete países tendrán índices de

envejecimiento superiores a 100, lo que significa que habrá más de una persona de 60 y más años por cada menor de 15; en dos de estos países, Barbados y Cuba, los índices alcanzarán a 150. En el año 2050, 23 naciones (incluidas todas las de las agrupaciones de TA y PT) tendrán índices superiores a 100 y en Barbados y Cuba se superarán los 200 (es decir, más de dos adultos mayores por cada niño o joven). Por otra parte, el índice de dependencia demográfica en la región se reducirá ligeramente entre los años 2000 y 2025, pero ello se deberá exclusivamente a la disminución del peso relativo de los menores de 15 años; en el período 2025-2050 aumentará sólo a raíz del incremento en el número de dependientes que son adultos mayores (gráfico 5). No obstante lo dicho – y a igualdad de otros factores –, la “carga” demográfica total (IDD) en el año 2050 será inferior a la registrada un siglo antes.

Vallin (1994) tiene razón al afirmar que “la recomposición de la pirámide que se opera ante nuestros ojos plantea problemas económicos, sociales, políticos... el envejecimiento es ineludible”. Si bien esta aseveración se refiere al estado de cosas en los “países industrializados” en el momento actual, la evolución probable de los diversos indicadores del cambio de la población de América Latina y el Caribe en los cincuenta años venideros también parece apuntar a esa condición ineludible; es lo que se desprende de las proyecciones demográficas más recientes. En la primera mitad del siglo XXI la población de la región cruzará el umbral de su envejecimiento y se hará cada vez más madura; de allí que sea prudente considerar una sugerencia de Vallin: “es urgente hacerse a la idea de una sociedad nueva”. Pelaéz y Argüello (1982) advirtieron en un estudio precursor sobre el envejecimiento que, después del año 2000, se aceleraría el ritmo de aumento de la proporción de personas de 60 y más años de edad en la región, principalmente como consecuencia de los cambios previstos en los niveles de fecundidad; esa indicación se aplica también a las agrupaciones de países identificadas según el estado de su transición demográfica en el decenio de 1990. Paralelamente, declinará con fuerza la incidencia de los niños y jóvenes. Podría decirse, en palabras de Chesnais, que en el próximo medio siglo se irá gestando la inversión de la pirámide.

Sin embargo, las observaciones anteriores deben tomarse con cautela. Todo indica que el proceso seguirá desarrollándose gradualmente y que todavía en los primeros años del siglo XXI persistirá mucha de la heterogeneidad observada en los períodos anteriores. Las proyecciones indican que en el año 2025 los jóvenes representarán casi un 24% de la población regional y los adultos mayores llegarán al 14%; la proporción de personas en edades activas será incluso mayor que la registrada veinticinco años antes, por lo que el índice de dependencia demográfica disminuirá. Esta situación, que no es muy distinta de la alcanzada por Europa en 1975, refleja principalmente los perfiles de la agrupación de países en PT, pues los ubicados en las categorías de TI y TM continuarán presentando estructuras más juveniles. En rigor, en el año 2025 sólo en seis países – ubicados en la categoría de TA y todos ellos del Caribe, con Barbados y Cuba a la cabeza – las personas de 60 y más años serán más numerosas que los menores de 15. Aun así, un aspecto que no debe pasar desapercibido es la velocidad del envejecimiento, pues las tasas de crecimiento de la población adulta mayor aumentarán en la gran mayoría de los países y las de los jóvenes disminuirán, asumiendo signo negativo en muchos de los que integran las categorías de PT y PA. Las cifras absolutas también dan cuenta de esta aceleración: un promedio burdo permite señalar que, entre los años 2000 y 2025, casi 2.3 millones de personas se agregarán anualmente a la población adulta mayor de la región.

El panorama del envejecimiento cobrará más nitidez hacia el término del período de la proyección, cuando se tenderá a una convergencia de los indicadores nacionales; no obstante, el potencial de crecimiento implícito en las estructuras etarias – que postergará el estado estacionario hasta después del año 2050 – seguirá originando diferencias. Salvo en Barbados y Cuba, la población continuará creciendo en el quinquenio 2045-2050, con tasas cercanas (o incluso mayores) a la unidad en los países de las categorías de TI y TM y en algunos en PT. En el año 2050, casi el 23% de la población regional tendrá 60 o más años de edad, porcentaje similar al proyectado para las naciones más desarrolladas alrededor de 2012; esta mayor proximidad temporal pone de relieve la celeridad del enve-

jecimiento en la región. Sin embargo, la proporción de jóvenes en América Latina y el Caribe (20%) en el año 2050 será ligeramente mayor que la de los países más desarrollados en 1995; la inercia demográfica explica esta diferente evolución. Tal inercia encuentra su base en las distintas rutas de la transición demográfica, separadas por su temporalidad, la estructura etaria existente en su momento inicial y la velocidad de los cambios. Una muestra elocuente de los efectos de aquellas distintas trayectorias es el contraste entre Cuba y Guatemala y que llevarán a que la estructura por edades de la población guatemalteca en 2050 se asemeje a la que tenía Cuba cincuenta años antes. En general, en todos los países de TA y PT las proporciones de adultos mayores serán superiores a las de los menores de 15 en el año 2050; aunque esta condición no se registrará en las categorías de TI y TM (salvo el caso de Belice), los índices de envejecimiento y de dependencia demográfica acusan esta tendencia. También las cifras absolutas se acrecientan en el período 2025-2050: en promedio, cada año unas 3.4 millones de personas se incorporarán al grupo de 60 y más. En suma, al cabo del próximo medio siglo el envejecimiento será más intenso y más generalizado en la región.¹³

Algunos rasgos sociodemográficos de la población adulta mayor en la región

A medida que avanza el proceso de envejecimiento se va acrecentando la proporción de las personas de 75 años y más, que conforman la llamada “cuarta edad”. Su aumento relativo es el fruto del retroceso de la mortalidad general – que posibilita la sobrevivencia de una proporción cada vez mayor de la población –, de la prevención oportuna de afecciones que hasta no hace mucho eran consideradas inevitables y del combate a las enfermedades degenerativas. El número de personas de 75 años y más aumentó de manera sostenida en América Latina y el Caribe entre 1950 y 2000, llegando a casi 10 millones; según las proyecciones su magnitud se elevará a 24 millones y 62 millones en los años 2025 y 2050, respectivamente (cuadro 3). Su incidencia en la población total, que era de apenas 1% en 1950 se duplica en el año 2000 y se espera que llegue a casi el 8% en 2050, por lo que a lo lar-

go de todo el período considerado su tasa de crecimiento supera a la de todos los demás grupos etarios (cuadros 4 y 5). En relación con el conjunto de los adultos mayores, los integrantes del segmento de más edad constituían menos de una quinta parte en 1950, pero ya en el año 2000 su participación aumentó a un cuarto y se proyecta que sea un tercio en 2050; la representación relativa de este estrato varía entre las agrupaciones de países según el estado de su transición demográfica (cuadro 7).

En suma, y en términos absolutos y relativos, cada vez son más las personas que llegan a edades avanzadas y también parece ser cada vez mayor la proporción de años que viven en esas edades. Si bien el deseo de vivir muchos años se ha ido materializando gradualmente, no es seguro que tal progreso esté acompañado de mejoras en la calidad de la vida; dado que muchos factores coadyuvantes del envejecimiento de la población – entre otros, la disponibilidad de medios anticonceptivos y de recursos para evitar la muerte prematura – no son imputables a un mayor grado de desarrollo socioeconómico, es probable que buena parte de la población de la cuarta edad esté expuesta a la pobreza. Más aun, algunas expresiones del cambio social, como las modificaciones en el papel y la estructura de la familia, parecen conllevar un detrimento de las formas tradicionales de cuidado de las personas de más edad. Además, muchas de estas personas han concluido su vida laboral, sea porque obtuvieron una pensión o porque sus capacidades no les permiten seguir trabajando; en ausencia de mecanismos apropiados de respaldo a la interacción social, el retiro de la actividad genera un síndrome de desvinculación, que suele ir acompañado de la pérdida del reconocimiento y de la importancia que esas personas pudieron tener en el pasado. Es también probable que los rezagos de las respuestas para atender las necesidades de esta población se extiendan al ámbito del cuidado de la salud, lo que redundará en un serio empeoramiento de su calidad de vida.

Una característica distintiva del envejecimiento es su especificidad de género; en general, a medida que aumenta la edad de una población se acrecienta la proporción de mujeres y disminuye el índice de masculinidad. En casi todos los países de América Latina y el Caribe, y a lo largo del período

1950-2050, la población adulta mayor presenta este signo distintivo; las únicas excepciones que se registran pueden deberse a los efectos de la migración (cuadro 8). El sistemático predominio numérico femenino es aun mayor en el subconjunto de la cuarta edad. Esta especificidad se origina en la mortalidad diferencial según sexo, que redundará en una mayor esperanza de vida de las mujeres; la longevidad más prolongada de las mujeres se acentúa a medida que desciende el nivel general de la mortalidad. Como promedio, en la región las mujeres viven seis años más que los hombres y a la edad de ingreso a la adultez mayor la diferencia es de casi cuatro años. Estas condiciones se consolidarían durante los primeros cincuenta años del siglo XXI, aun cuando en la agrupación de países de transición avanzada los índices de masculinidad de los adultos mayores tienden a aumentar en el intervalo 2025-2050.

Tal como se sugirió respecto de la cuarta edad, más importante que la mera longevidad es la calidad de los años que se viven. Según se desprende de la información de los censos de varios países latinoamericanos y caribeños, entre un cuarto y un tercio de las mujeres de 60 a 64 años no tienen cónyuge, ya sea porque enviudaron o porque se mantuvieron célibes; esta proporción se eleva a más de la mitad entre las personas de 75 años y más. La ausencia de una pareja, amén de restringir las posibilidades de enfrentar las necesidades básicas, crea carencias afectivas y repercute sobre la seguridad emocional. La frecuencia más elevada de la viudez entre las mujeres no sólo obedece a la diferencia de la esperanza de vida sino también a los efectos de las pautas culturales asociadas a los patrones de nupcialidad – los hombres se unen con mujeres de menor edad – y a la mayor probabilidad de los hombres de establecer una nueva unión después de la viudez o de la ruptura de otra anterior. La condición de la mujer de edad se ve también afectada negativamente por una menor participación en el mercado laboral, lo que redundará en limitaciones para la generación de ahorro o para la percepción de ingresos mediante una pensión.

Otro aspecto del envejecimiento es el que se deriva de las diferencias entre las estructuras etarias urbanas y rurales, lo que puede incidir en distintos perfiles de envejecimiento. Según las estima-

ciones y proyecciones para el período 1975-2025, el grado de urbanización (porcentaje urbano) de los adultos mayores es ligeramente superior al de la población total a escala de la región; esta condición es incluso más acentuada entre las personas de 75 y más años (CELADE, 1999). Sin embargo, en varios países – de diferente grado de urbanización y de envejecimiento – presentan la situación inversa (cuadro 9). Por otra parte, la estructura por edades de las zonas rurales muestra, de modo sistemático y sin asociación aparente con el grado de urbanización del país, proporciones más altas de menores de 15 años que las urbanas; en cambio, en estas últimas se observan mayores proporciones de población en edad de trabajar. De estas discrepancias resultan índices de dependencia menores en el medio urbano. También las áreas urbanas registran índices de masculinidad claramente inferiores a los de las rurales. Todas estas características, que reflejan las repercusiones de la migración del campo a la ciudad (selectiva por sexo y edad), tienden a mantenerse en las proyecciones, si bien la incidencia relativa de la población de 60 y más años se acrecienta en ambas áreas. En otros términos, hasta el año 2025 persisten los rasgos de diferenciación entre las pirámides urbanas y rurales, pero en ambas se va haciendo manifiesto el envejecimiento.

Finalmente, una de las características sociodemográficas más importantes de la población adulta mayor es la referida al trabajo. Como en otras regiones del mundo, en América Latina y el Caribe la tasa de participación económica de las personas de edad es inferior a la de los demás adultos. Esta situación, más allá de responder a una decisión voluntaria o a una limitación impuesta por problemas de salud, obedece a las disposiciones que rigen el retiro de la actividad y a las rigideces del mercado de trabajo. El escaso dinamismo en la creación de nuevas plazas laborales, la persistencia de altos niveles de desempleo y la generalizada subutilización de la fuerza de trabajo, sumados a la virtual obligatoriedad de la jubilación en el sector formal del empleo, son factores que presionan en contra de la mantención de las personas de edad en la actividad económica. Dado este contexto, es frecuente que la separación de sus empleos signifique, para los adultos mayores, el retiro permanente de la fuerza de trabajo remunerada, pues en la búsqueda

de nuevas ocupaciones se estrellan con obstáculos que no pueden sortear, como la discriminación por razón de edad o la competencia de jóvenes eventualmente más calificados o con conocimientos más actualizados (CEPAL/CELADE, 1997).

La información disponible indica que las personas de edad de la región cumplen un papel importante en la producción de bienes y servicios. Aunque las tasas específicas de participación tienden a disminuir con la edad, en el conjunto de América Latina se aprecia que en 1980 casi la mitad de la población de 60 a 64 años seguía inserta en la actividad económica; tal vez más notable sea el hecho de que casi el 16% de las personas de 75 y más años continuaban realizando tareas económicas. Si bien para el año 2000 se supone un ligero descenso en estos niveles de participación, ello no va en menoscabo del esfuerzo laboral involucrado (cuadro 10). Además, debe tenerse en cuenta que estas cifras se refieren a la población de ambos sexos; como los instrumentos de observación no recogen en plenitud la intervención de la mujer en el mundo laboral, las cifras efectivas seguramente son más elevadas.¹⁴ La heterogeneidad del panorama regional, vinculada tanto con el grado de diversificación de las estructuras productivas como con las instancias de transición demográfica, resulta manifiesta cuando se confrontan las tasas de participación de los adultos mayores de Haití y Uruguay en 1980: la del grupo de 60 a 64 años en Haití más que duplicaba la registrada en Uruguay; la del de 75 y más la sextuplicaba. La elevada participación laboral de las personas de edad parece indicar una situación que dista mucho de obedecer a una opción voluntaria y puede atribuirse tanto a la reducida cobertura de los sistemas previsionales como al escaso monto de las jubilaciones percibidas por el segmento de la población que cuenta con aquella protección.

Consideraciones finales

El examen de las estimaciones y proyecciones de población para los países de América Latina y el Caribe permite concluir que su proceso de envejecimiento se desarrolla en un contexto de transición demográfica persistentemente heterogéneo. El momento histórico en que se dinamiza esa transición,

las condiciones iniciales de la estructura por edades y el ritmo de cambio de las variables demográficas básicas son factores que delimitan las diferencias en la profundidad e intensidad del envejecimiento demográfico de los países.

La revisión de los antecedentes empíricos sobre el descenso de la mortalidad pone de manifiesto que su trayectoria originó un impulso inicial favorable al rejuvenecimiento de la población, pues sus primeros y más poderosos efectos consistieron en el aumento de la probabilidad de sobrevivencia infantil; más tarde, esos efectos empezaron a manifestarse sobre las edades adultas, incluyendo las mayores. Un impacto más directo sobre el envejecimiento se desprendió de la reducción de la fecundidad, en especial después de la segunda mitad de la década de 1960; ello llevó a un gradual angostamiento de la base de la pirámide de edades. Las proyecciones suponen una progresiva convergencia de las tasas globales de fecundidad hacia el nivel de reemplazo, pero reconocen diferentes sendas para llegar a ese valor alrededor del año 2050. En virtud de esta evolución, los signos del envejecimiento no sólo se harán más nítidos sino también se generalizarán, aunque la heterogeneidad entre los países continuará expresándose en las distintas estructuras etarias. En algunos países, y con manifestaciones diversas, la migración también contribuye a inducir el envejecimiento y la transición demográfica.

A raíz de las tendencias de las variables básicas, "mediatizadas" por la componente de inercia inherente a las estructuras de edades, la transición demográfica ha venido dando cuerpo a distintas modalidades de envejecimiento de las poblaciones nacionales. Para su exploración se utiliza un esquema tipológico de estados de la transición en un momento que separa la experiencia pasada de las expectativas futuras y reconoce cuatro categorías de países caracterizados por los valores de sus tasas vitales observadas en el decenio de 1990. La observación de las tendencias se hace reconociendo cuatro intervalos en el siglo que se extiende entre 1950 y 2050.

Una vez concluido el primer intervalo (en 1975) se advierte que el envejecimiento sólo empezaba a insinuarse, pues la transición demográfica – en particular, la disminución de la fecundidad – se enfrentaba con estructuras etarias cargadas de un alto po-

tencial de crecimiento. No obstante, en cuatro países la proporción de mayores de 60 años superaba el 10% de la población: junto a Uruguay (que ya había pasado esa barrera en 1950), se ubicaban Argentina, Barbados y Cuba; en todos ellos la participación de los menores era inferior al 40%. La población uruguaya, en ese entonces la más envejecida, mostraba una estructura por edades similar a la del promedio de los países más desarrollados en 1950.

El término del siglo XX es acompañado de un asomo más definido del envejecimiento en varios países en los que la transición demográfica se encuentra en un estado avanzado, pues la declinación de la fecundidad comienza a operar como un decidido remodelador de la estructura por edades, lo que agudiza su contraste con el grupo de transición incipiente. En el año 2000 la proporción de adultos mayores se ubica por encima del 10% en nueve países: Antillas Neerlandesas, Argentina, Barbados, Chile, Cuba, Guadalupe, Martinica, Puerto Rico y Uruguay; en este último país esa proporción llega al 17%, cifra similar a la del promedio que registraban los países de mayor desarrollo en 1990, pero el grupo menor de 15 años muestra un persistente rasgo bastante más juvenil en la base de la pirámide. Fuera del conjunto de transición avanzada, Brasil, Panamá y Suriname aumentaban su porcentaje de adultos mayores de manera importante.

Ya entrado el siglo XXI el panorama regional experimentará un giro. En el año 2025, las altas tasas de natalidad de los decenios recientes en los países de transición incipiente y moderada todavía seguirán frenando el avance del envejecimiento. Pero en las otras dos categorías (en plena transición y avanzada) todos sus integrantes habrán cruzado el umbral del 10% de población adulta mayor; así, a los que ya lo habían hecho el año 2000 se añadirán Bahamas, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guyana, Jamaica, México, Panamá, Perú, República Dominicana, Suriname y Venezuela. También se agregará El Salvador. Además, en seis países del Caribe aquella proporción será mayor que la de los menores de 15 años y Barbados y Cuba (con más de 24% de personas de 60 y más años) tendrán estructuras etarias parecidas a las proyectadas para el promedio de los países más desarrollados en 2020.

Al cabo del período de proyección (es decir, en el año 2050) la situación del envejecimiento demográfico de América Latina llegará a un estadio relativamente avanzado, con una proporción media de adultos mayores de casi 23% y una de menores de 15 de sólo 20%. A pesar de haber quedado disminuido por tasas negativas o nulas de crecimiento, el grupo de jóvenes continuará siendo un tramo más amplio que en los países más desarrollados en 1995. Una de las novedades del año 2050 será que las personas de 60 y más años representarán más del 15% de la población en todos los países. En Barbados y Cuba, los dos países de más profundo envejecimiento, la población de edad mayor más que duplicará a la de menos de 15 años.

Por último, en el texto se mencionan algunas características sociodemográficas de los adultos mayores. El envejecimiento demográfico no sólo afecta a la población como un todo – lo que es la base de su definición – sino que también se manifiesta entre el mismo conjunto de adultos mayores, y así lo muestra el ascenso sostenido de la proporción que tiene 75 y más años de edad. Otra característica del envejecimiento, asociada a las diferencias de mortalidad, es su marcado y persistente signo de género, con un predominio numérico de mujeres, que es especialmente notorio entre el segmento de mayor edad. A raíz de los mecanismos de cambio de la distribución espacial de la población, las estructuras etarias urbanas y rurales difieren; aunque el envejecimiento se registrará en ambos conjuntos, los adultos mayores están más concentrados en el medio urbano que el resto de la población. Una proporción relativamente alta, fluctuante entre los países, de los adultos mayores continúa participando en la actividad económica. Todos estos rasgos de la población de 60 y más años deben ser considerados en la evaluación de los significados del envejecimiento.

Bibliografía

- Bajraj, Reynaldo y Juan Chackiel (1995), "La población en América Latina y el Caribe: tendencias y percepciones", *Notas de Población*, No. 62 (LC/DEM/G.164), Santiago de Chile, Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE).
- Boland, Bárbara (1995), "Población y desarrollo en el Caribe", *Notas de Población*, No. 62 (LC/DEM/G.164), Santiago de Chile, Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1998), *Población, salud reproductiva y pobreza*, Oranjestad.
- CEPAL/CELADE (1996) (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Centro Latinoamericano de Demografía), *Plan de Acción Regional Latinoamericano y del Caribe sobre Población y Desarrollo*, (LC/G.1920), Santiago de Chile.
- CEPAL/CELADE (1998)(Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía) (1998), *Boletín Demográfico*, No. 62 (LC/DEM/G.180), Santiago de Chile.
- _____ (1999), *Boletín Demográfico*, No. 63 (LC/G.2052), Santiago de Chile.
- _____ (1999), *Boletín Demográfico*, No. 64 (LC/DEM/G.188), Santiago de Chile.
- CELADE/BID (Centro Latinoamericano de Demografía/Banco Interamericano de Desarrollo) (1996), *Impacto de las tendencias demográficas sobre los sectores sociales en América Latina. Contribución al diseño de políticas y programas*, Santiago de Chile.
- Chackiel, Juan y Renate Plaut (1994), "América Latina: tendencias demográficas con énfasis en la mortalidad", *Notas de Población*, No. 60 (LC/DEM/G.149), Santiago de Chile, Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE).
- Chesnais, J. C. (1986), *La transition démographique. Etapes, formes, implications économiques*, París, Institut National d'Études Démographiques (INED), Presses Universitaires de France.
- _____ (1990), *El proceso de envejecimiento de la población*, (LC/DEM/G.87), Santiago de Chile, Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE).
- Guengannt, J. P. (1993), "Whither the Caribbean exodus? Prospects for the 1990's", *International Journal*, Vol. XLVIII (Spring).
- Guzmán, J. Miguel y Hernán Orellana (1989), "Nuevas tendencias de la mortalidad infantil en Cuba, Chile y Costa Rica", *Salud, enfermedad y muerte en América Latina*, Otawa, Consejo latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- Guzmán, J.Miguel y Jorge Rodríguez (1993), "La fecundidad pre-transicional en América Latina: Un capítulo olvidado", *Notas de Población*, No. 57 (LC/DEM/G.133), Santiago de Chile, Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE).
- Laslett, P. (1996), "What is old age? Variation over time and between cultures", G. Caselli y A. D. Llopez (eds.), *Health and mortality among elderly populations*, Oxford, Clarendon Press.

Lattes, A. E. (1993), "Desarrollo, migración y transición demográfica en Argentina", Associação Brasileira de Estudos Populacionais (ABEP), Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), International Union for the Scientific Study of Population (IUSSP), Programa Latinoamericano de Actividades en Población (PROLAP) y Sociedad Mexicana de Demografía (SOMEDE), *La transición demográfica en América Latina y el Caribe*, Ciudad de México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) e Instituto de Investigación Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (IISUNAM).

Peláez, César y Omar Argüello (1982), "Envejecimiento de la población en América Latina", *Notas de Población*, Año X, Santiago de Chile, Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE).

Schkolnik, Susana (1990), "El envejecimiento de la población de América Latina, 1950 – 2025", *El proceso de envejecimiento de la población*, (LC/DEM/G.87), Santiago de Chile, Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE).

Solari, A. (1987), "El Envejecimiento de la población utuguaya, treinta años después", *Cuadernos del CLAEH, Revista Uruguaya de Ciencias Sociales*, 2a. Serie, Año 12, No. 43, Montevideo, Centro Latinoamericano de Economía Humana.

United Nations (1982), *Report of the world Assembly on Aging*, (Sales No. E.82.I.16), Vienna.

————— (1999), *World Population Prospects, the 1998 Revision* (ST/ESA/SER.A/177), New York.

Vallin, Jacques (1994), *La Demografía* (LC/DEM/G.147), Santiago de Chile, Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE).

Notas

* Documento presentado en el Encuentro Latinoamericano y Caribeño sobre las Personas de Edad, realizado en Santiago de Chile, del 8 a 10 de septiembre de 1999 y organizado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), a través del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), bajo el auspicio del Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP) y la Organización Panamericana de Salud (OPS).

1 Los autores son, respectivamente, funcionario y consultor de la División de Población (CELADE) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (mvilla@eclac.cl y Irivadeneira@eclac.cl). Las opiniones vertidas en el texto son de responsabilidad de los autores y en nada comprometen a la institución para la que trabajan. Se agradece la colaboración de Rodrigo Espina en la elaboración de los gráficos (respina@eclac.cl).

2 La importancia del factor de inercia demográfica estriba en que la estructura por edades de un momento dado opera

como una instancia de "mediación" respecto de los cambios subsecuentes de la mortalidad y la fecundidad, atenuando o difiriendo temporalmente los impactos remodeladores de estos cambios en aquella estructura. Por ejemplo, los efectos del descenso de la fecundidad de muchos países de la región en la segunda mitad de los años sesenta se vieron momentáneamente diluidos por el incremento en el tamaño de las cohortes de mujeres en edad fértil (fenómeno resultante de la transferencia del mayor ritmo de incremento demográfico de los decenios anteriores).

3 Chackiel y Plaut (1994), mediante un modelo basado en el comportamiento histórico de la mortalidad de Costa Rica y Cuba, muestran que la mayor disminución, en términos absolutos y relativos, corresponde a las edades más bajas: cuando la esperanza de vida aumenta de 50 a 75 años, el riesgo de morir de los niños menores se reduce en 90% y el de las personas de 65 y más años en 34%.

4 Según Guzmán y Rodríguez (1993, pp. 233-234), la generalización de "valores asociados a ideales de familia pequeña y de actitudes favorables al control de la natalidad" cobró cuerpo cuando tales patrones de conducta dejaron de estar "...disociados de la realidad material y cultural de los grupos de elevada fecundidad. Sólo luego de varios años de cambios estructurales y de interacción creciente entre los distintos estratos se habrían generado las condiciones que posibilitaron el descenso sostenido de la fecundidad en América Latina."

5 En las naciones integrantes de la CARICOM el saldo migratorio neto negativo del decenio de 1980 habría sido equivalente a la mitad del crecimiento vegetativo; en cambio, los saldos positivos registrados en otros países – Guayana Francesa, Islas Caimán e Islas Vírgenes Británicas – habría implicado una duplicación o triplicación de aquel crecimiento (Boland, 1995).

6 Los países que integran cada una de las categorías identificadas por este esquema se individualizan en los cuadros anexos.

7 La excepción es sólo parcial, pues se observó en sólo tres de los países de TA: Argentina y Uruguay, donde la transición demográfica comenzó a fines del siglo pasado, y Puerto Rico, cuya fecundidad bajó intensamente a contar de los últimos años del decenio de 1950.

8 Esta es una relación eminentemente teórica, pues no todas las personas agrupadas en el numerador (menores de 15 y adultos mayores) están fuera de la población económicamente activa ni tampoco todas las que figuran en el denominador (15-59 años) forman parte de ella.

9 Cabe sí anotar que el índice de envejecimiento aumentó, entre 1975 y 2000, en todos los países, salvo en Haití y Paraguay.

10 Las designaciones de países "más desarrollados", "menos desarrollados" y "de más bajo grado de desarrollo" obedece a una práctica habitual de las Naciones Unidas, que cumple

propósitos estadísticos y no implica juicio alguno sobre el estado de desarrollo de los países. La primera categoría incluye América del Norte, Japón, Europa, Australia y Nueva Zelanda; la de menos desarrollo comprende todas las regiones de África, América Latina y el Caribe, Asia (excluido Japón) y Melanesia, Micronesia y Polinesia; los países de más bajo grado de desarrollo – definidos por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1998 – son 48 (33 de África, 9 de Asia, 1 de América Latina y el Caribe y 5 de Oceanía).

11 Vallin agrega que, amén del razonamiento empírico – consistente en el examen de las tendencias pasadas y su extrapolación –, las hipótesis que sustentan las proyecciones suelen formularse con “el esquema de la transición demográfica en mente”, por lo que su fuente de inspiración puede ser “la evolución reciente de una población más avanzada en la senda de la transición.”

12 El aumento de la población adulta mayor en el período 2000-2050 equivale a casi el 50% del incremento demográfico total que experimentará la región; en el período 1950-2000 esa proporción fue de menos del 10%.

13 Una pregunta que puede hacerse es cuánto cambiaría la proporción de adultos mayores en el año 2050 si la fecundidad evolucionara, a contar de 1995, de manera distinta a la supuesta en la variante media de las proyecciones. Si se asume que la tasa global de la región llegará en el año 2050 al valor que tiene en Argentina en el último quinquenio del siglo XX (variante alta), la proporción de adultos mayores al final del período sería de 18.2%. Si, en cambio, se adopta la hipótesis de un descenso más acelerado de la fecundidad (variante baja), de modo que la tasa global llegue al nivel de reemplazo al comienzo del segundo quinquenio del siglo XXI, en el año 2050 la proporción de adultos mayores alcanzaría a 27.6%. La variante alta arroja una cifra similar a la proyectada para el año 2025 en los países más desarrollados y la cifra de la variante baja se aproxima a la proyectada para el año 1995 en esos mismos países.

14 Por lo común, las tasas de participación femeninas equivalen a un tercio de las masculinas; más allá de que no se asigne valor al trabajo de la mujer en el hogar, aquellas tasas revelan el efecto de un contexto cultural en que la actividad laboral de la mujer no goza de un genuino reconocimiento social.

Cuadro 1

América Latina y el Caribe: esperanza de vida de la población total y de la población de 60 y más años de edad (en años), según países y categoría de transición demográfica Períodos seleccionados

Cat. Transición/ Países	1950-1955		1970-1975		1995-2000		2020-2025		2045-2050	
	P. Total	60 y+	P. Total	60 y+	P. Total	60 y+	P. Total	60 y+	P. Total	60 y+
T. Incipiente	38.9	13.6	47.6	14.3	57.5	16.1	67.7	18.8	73.9	22.7
Bolivia	40.4	13.3	46.7	14.4	61.4	16.8	71.1	20.7	76.1	22.8
Haití	37.6	13.8	48.5	14.3	53.7	15.3	64.2	16.7	71.7	22.6
T. Moderada	46.3	14.8	56.8	16.7	67.5	19.2	73.3	21.8	77.3	23.4
Belice	57.7	16.8	67.6	19.2	74.7	21.0	78.6	21.9	80.9	23.3
El Salvador	45.3	13.8	58.2	17.0	69.1	20.5	74.5	22.7	78.0	23.6
Guatemala	42.0	14.3	53.7	16.3	64.0	17.7	71.5	21.0	76.7	23.3
Honduras	41.8	13.7	53.9	16.4	69.4	20.6	74.4	22.5	77.8	24.0
Nicaragua	42.3	13.3	55.1	16.4	67.9	19.6	73.8	22.2	76.8	23.3
Paraguay	62.6	16.8	65.9	17.1	69.9	18.3	74.3	21.0	77.8	22.9
Plena Transición	50.5	15.3	60.7	17.6	69.3	19.4	74.3	22.0	77.4	23.6
Brasil	51.0	15.4	59.6	17.7	66.8	18.4	72.4	21.5	75.8	23.2
Colombia	50.6	14.7	61.6	16.6	70.4	19.6	75.3	22.2	78.4	24.1
Costa Rica	57.3	15.8	67.9	18.3	76.0	21.3	79.0	22.6	80.9	24.7
Ecuador	48.4	14.6	58.8	17.0	69.5	20.3	73.9	22.0	77.6	23.6
Guyana	52.3	15.5	60.0	17.4	64.4	18.4	71.7	20.2	75.8	21.9
México	50.6	15.7	62.4	18.3	72.2	21.0	76.1	22.9	78.8	24.1
Panamá	55.2	15.4	66.2	18.2	73.6	20.6	76.9	21.8	79.2	23.4
Perú	43.9	14.2	55.5	15.7	68.3	19.2	74.9	22.1	77.5	23.5
Rep. Dominicana	45.9	14.3	59.8	16.6	70.6	19.6	75.9	22.2	78.8	23.9
Suriname	56.0	16.4	64.0	18.3	70.1	19.8	75.0	21.0	78.6	22.7
Venezuela	55.1	15.4	65.7	18.0	72.4	19.8	76.4	22.2	79.2	23.7
T. Avanzada	60.7	16.4	67.4	18.1	74.0	20.4	77.7	22.5	80.2	23.9
Antillas Neerlandesas	60.5	17.5	70.4	19.9	75.5	21.2	78.9	22.0	81.0	23.4
Argentina	62.5	16.4	67.1	17.6	72.9	19.9	77.2	22.5	80.0	23.9
Bahamas	59.8	17.3	66.6	19.0	73.8	20.8	78.3	21.9	80.8	23.3
Barbados	57.2	16.7	69.4	19.7	76.4	21.4	79.3	22.1	81.4	23.5
Chile	54.7	15.8	63.4	17.2	74.9	20.8	78.0	22.8	80.1	24.0
Cuba	59.3	16.0	70.7	19.1	75.7	21.4	78.4	23.2	80.2	24.3
Guadalupe	56.5	16.5	67.8	19.3	77.3	21.6	81.1	22.5	83.1	23.9
Jamaica	58.5	17.0	69.0	19.6	74.8	21.0	78.5	21.9	80.8	23.3
Martinica	56.6	16.5	69.2	19.6	78.8	22.0	81.1	22.5	83.0	23.9
Puerto Rico	64.3	18.4	72.2	20.4	73.9	20.8	77.4	21.6	80.0	23.1
Trinidad y Tabago	59.1	17.1	65.9	18.8	73.8	20.8	78.1	21.8	80.5	23.2
Uruguay	66.1	17.1	68.7	18.1	73.9	19.4	78.4	20.2	80.9	24.5
Región	51.4	15.5	60.9	17.6	69.2	19.5	74.4	22.0	77.6	23.6

Fuentes: United Nations, World Population Prospects, the 1998 Revision, New York, 1999.

CELADE, estimaciones y proyecciones de población vigentes.

Nota: la esperanza de vida de los adultos mayores de los países del Caribe son estimaciones preliminares.

Cuadro 2

América Latina y el Caribe: tasa global de fecundidad y tasa neta de reproducción según países y categoría de transición demográfica Períodos seleccionados

Cat. Transición/ Países	1950-1955		1970-1975		1995-2000		2020-2025		2045-2050	
	TGF	TNR								
T. Incipiente	6.5	1.8	6.2	2.1	4.4	1.8	2.6	1.2	2.1	1.0
Bolivia	6.8	2.0	6.5	2.2	4.4	1.8	2.5	1.1	2.1	1.0
Haití	6.3	1.7	5.8	2.0	4.4	1.7	2.7	1.2	2.1	1.0
T. Moderada	7.0	2.3	6.4	2.5	4.3	2.0	2.5	1.2	2.1	1.0
Belice	6.7	2.7	6.3	2.8	3.7	1.7	2.1	1.0	2.1	1.0
El Salvador	6.5	2.2	6.1	2.5	3.2	1.5	2.2	1.0	2.1	2.1
Guatemala	7.1	2.2	6.5	2.4	4.9	2.2	2.7	1.2	2.1	1.0
Honduras	7.5	2.3	7.1	2.7	4.3	2.0	2.4	1.1	2.1	1.0
Nicaragua	7.3	2.3	6.8	2.6	4.4	2.0	2.4	1.1	2.1	1.0
Paraguay	6.5	2.8	5.7	2.5	4.2	1.9	2.8	1.3	2.1	1.0
Plena Transición	6.5	2.4	5.4	2.3	2.6	1.2	2.1	1.0	2.1	1.0
Brasil	6.2	2.3	4.7	2.0	2.3	1.0	2.1	1.0	2.1	1.0
Colombia	6.8	2.4	5.0	2.1	2.8	1.3	2.2	1.1	2.1	1.0
Costa Rica	6.7	2.7	4.3	2.0	2.8	1.4	2.2	1.1	2.1	1.0
Ecuador	6.7	2.3	6.0	2.0	3.1	1.4	2.1	1.0	2.1	1.0
Guyana	6.7	2.8	4.9	2.2	2.3	1.0	2.1	1.0	2.1	1.0
México	6.9	2.5	6.5	2.8	2.8	1.3	2.1	1.0	2.1	1.0
Panamá	5.7	2.2	4.9	2.2	2.6	1.2	2.1	1.0	2.1	1.0
Perú	6.9	2.2	6.0	2.3	3.0	1.3	2.1	1.0	2.1	1.0
Rep. Dominicana	7.4	2.5	5.6	2.3	2.8	1.3	2.1	1.0	2.1	1.0
Suriname	6.6	2.6	5.3	2.4	2.2	1.0	1.9	0.9	1.9	0.9
Venezuela	6.5	2.6	4.9	2.2	3.0	1.4	2.1	1.0	2.1	1.0
T. Avanzada	4.0	1.6	3.4	1.5	2.4	1.1	2.1	1.0	2.1	1.0
Antillas Neerlandesas	5.7	2.3	2.7	1.2	2.2	1.0	1.9	0.9	1.9	0.9
Argentina	3.2	1.4	3.2	1.4	2.6	1.2	2.1	1.0	2.1	1.0
Bahamas	4.1	1.8	3.4	1.4	2.6	1.2	2.1	1.0	2.1	1.0
Barbados	4.7	1.9	2.7	1.3	1.5	0.7	1.8	0.9	1.9	0.9
Chile	5.0	1.9	3.6	1.6	2.4	1.2	2.1	1.0	2.1	1.0
Cuba	4.1	1.7	3.6	1.6	1.6	0.7	1.8	0.9	1.9	0.9
Guadalupe	5.6	2.3	4.5	2.1	1.9	0.9	1.9	0.9	1.9	0.9
Jamaica	4.2	1.7	5.0	2.3	2.5	1.2	2.1	1.0	2.1	1.0
Martinica	5.7	2.3	4.1	1.9	1.8	0.9	1.9	0.9	1.9	0.9
Puerto Rico	5.0	2.2	3.0	1.4	2.1	1.0	1.9	0.9	1.9	0.9
Trinidad y Tabago	5.3	2.2	3.5	1.6	1.7	0.8	1.8	0.9	1.9	0.9
Uruguay	2.7	1.2	3.0	1.4	2.4	1.1	2.1	1.0	2.1	1.0
Región	5.9	2.2	5.0	2.2	2.7	1.3	2.2	1.0	2.1	1.0

Fuentes: United Nations, World Population Prospects, the 1998 Revision, New York, 1999
 CELADE, estimaciones y proyecciones de población vigentes.

Cuadro 3

América Latina y el Caribe: población de 60 a 74 y de 75 y más años de edad y edad mediana, según países y categoría de transición demográfica. Años seleccionados (Población en miles y edad en años)

Cat. Transición/ Países	Años														
	1950			1975			2000			2025			2050		
	60 - 74	75 y+	E. Med	60 - 74	75 y+	E. Med	60 - 74	75 y+	E. Med	60 - 74	75 y+	E. Med	60 - 74	75 y+	E. Med
T. Incipiente	349	70	20.9	502	107	18.9	794	191	19.4	1,688	504	25.7	3,974	1,445	33.9
Bolivia	128	24	19.2	223	41	18.4	420	93	20.0	897	278	26.3	1,987	787	34.5
Haití	221	46	22.4	278	67	19.3	374	98	18.9	792	226	25.0	1,987	658	33.2
T. Moderada	378	78	18.3	713	174	16.8	1,510	423	19.1	3,689	1,124	25.8	9,033	3,468	34.2
Belice	3	1	20.8	7	2	16.1	11	4	19.6	27	8	29.2	69	30	37.8
El Salvador	75	18	18.3	163	32	17.0	345	106	21.8	694	260	29.2	1,550	699	36.6
Guatemala	107	20	17.7	215	51	17.0	482	121	17.8	1,041	320	24.0	2,888	989	33.0
Honduras	46	8	17.2	104	21	15.9	261	74	18.8	701	216	26.7	1,737	688	35.2
Nicaragua	39	7	17.6	82	17	16.0	185	52	18.1	521	151	25.4	1,343	500	34.3
Paraguay	108	25	20.9	141	50	17.8	227	66	19.8	706	170	25.8	1,445	561	33.4
Plena Transición	5,319	1,097	19.1	10,781	2,929	18.3	22,108	6,561	24.4	56,348	17,810	32.8	92,807	47,727	38.2
Brasil	2,207	420	19.2	5,214	1,327	19.4	10,526	2,880	25.7	25,993	7,991	34.0	39,918	20,311	37.9
Colombia	529	141	18.7	1,158	263	17.9	2,157	744	24.0	6,275	1,776	31.2	10,108	5,332	37.3
Costa Rica	39	11	18.3	82	20	18.2	229	70	24.2	655	210	31.6	1,061	543	37.5
Ecuador	226	50	20.6	330	92	17.9	666	210	22.9	1,700	535	31.4	3,168	1,475	37.9
Guyana	23	6	19.8	32	8	17.4	43	11	25.9	124	27	34.2	177	93	38.5
México	1,617	346	19.1	2,455	887	16.6	5,137	1,707	23.3	13,041	4,521	32.5	23,060	12,654	39.5
Panamá	46	10	20.2	87	25	18.4	172	59	25.2	437	143	33.7	673	362	39.7
Perú	365	69	19.1	700	143	18.2	1,450	406	23.1	3,360	1,119	31.7	6,462	2,995	38.1
Rep. Dominicana	103	19	17.7	194	45	17.1	457	117	23.9	1,220	366	32.5	1,956	1,036	39.3
Suriname	13	5	20.1	17	4	16.0	26	7	24.0	53	13	34.2	104	46	40.8
Venezuela	152	22	18.3	513	114	18.1	1,245	349	23.1	3,490	1,109	31.0	6,120	2,879	37.5
T. Avanzada	2,146	480	24.1	4,524	1,203	24.6	6,929	2,748	28.9	11,971	5,192	35.4	16,214	9,738	39.7
Antillas Neerlandesas	7	2	23.3	12	3	22.3	18	6	31.8	43	17	37.9	44	28	42.0
Argentina	1,016	191	25.7	2,371	600	27.3	3,560	1,376	27.8	5,383	2,464	33.6	8,412	4,321	38.5
Bahamas	4	1	20.7	9	2	19.3	18	6	26.4	51	17	33.1	68	44	38.7
Barbados	13	5	24.6	26	7	23.7	23	14	32.5	54	18	42.7	54	43	46.3
Chile	345	72	22.2	633	182	21.2	1,148	402	28.3	2,604	953	34.3	3,232	1,997	38.4
Cuba	340	87	23.3	732	187	22.7	1,086	445	32.9	2,039	910	43.3	1,932	1,761	46.1
Guadalupe	11	3	20.9	22	7	18.5	37	17	30.0	83	36	39.1	102	83	43.9
Jamaica	69	12	22.2	134	37	17.0	160	81	25.0	367	118	33.7	593	346	39.7
Martinica	14	3	21.9	24	7	19.0	40	20	32.3	73	34	40.8	77	68	44.8
Puerto Rico	105	31	18.4	210	62	22.6	369	176	30.4	595	307	36.8	765	500	41.7
Trinidad y Tabago	31	8	20.7	61	16	20.0	90	35	27.7	218	73	39.1	321	163	43.8
Uruguay	197	67	27.8	303	97	30.0	398	174	31.4	504	263	35.4	659	412	39.2
Región	8,192	1,726	20.1	16,519	4,412	19.1	31,341	9,923	24.5	73,696	24,629	32.2	122,027	62,377	37.8

Fuentes: United Nations, World Population Prospects, the 1998 Revision, New York, 1999
 CELADE, estimaciones y proyecciones de población vigentes.

Cuadro 4
América Latina y el Caribe: distribución relativa de la población,
según grandes grupos de edades, países y categoría de transición demográfica
Años seleccionados

Cat. Transición/ Países	Años																			
	1950				1975				2000				2025				2050			
	<15	15-59	60-74	75 y+	<15	15-59	60-74	75 y+	<15	15-59	60-74	75 y+	<15	15-59	60-74	75 y+	<15	15-59	60-74	75 y+
T. Incipiente	38.9	54.1	5.8	1.2	42.1	51.7	5.2	1.1	39.9	54.2	4.8	1.1	29.7	61.8	6.6	2.0	21.9	61.8	11.9	4.3
Bolivia	41.4	53.0	4.7	0.9	43.0	51.4	4.7	0.9	39.6	54.2	5.0	1.1	29.2	61.9	6.8	2.1	21.8	61.8	11.7	4.6
Haití	36.8	55.0	6.8	1.4	41.1	51.9	5.7	1.4	40.2	54.2	4.5	1.2	30.2	61.6	6.3	1.8	22.1	61.7	12.2	4.0
T. Moderada	43.2	51.7	4.2	0.9	46.0	49.2	3.9	0.9	41.0	53.5	4.3	1.2	29.8	61.9	6.4	1.9	22.0	61.8	11.7	4.5
Belice	38.6	55.5	5.0	0.9	47.1	46.1	5.3	1.5	39.7	54.2	4.4	1.7	24.8	65.9	7.3	2.1	19.9	59.3	14.4	6.3
El Salvador	43.1	52.2	3.8	0.9	45.6	49.7	4.0	0.8	35.6	57.2	5.5	1.7	25.7	63.8	7.7	2.9	20.8	59.2	13.8	6.2
Guatemala	44.1	51.6	3.6	0.7	45.7	49.9	3.6	0.9	43.6	51.1	4.2	1.1	32.0	61.1	5.3	1.6	22.7	63.0	10.6	3.6
Honduras	45.1	51.0	3.3	0.6	48.0	47.9	3.5	0.7	41.6	53.2	4.0	1.1	28.5	62.9	6.6	2.0	21.4	61.1	12.5	4.9
Nicaragua	44.6	51.3	3.5	0.6	47.9	48.1	3.3	0.7	42.7	52.6	3.6	1.0	29.9	62.4	6.0	1.7	22.0	62.1	11.6	4.3
Paraguay	39.0	52.1	7.2	1.7	43.6	49.2	5.3	1.9	39.5	55.1	4.1	1.2	30.6	60.1	7.5	1.8	22.2	61.9	11.5	4.5
T. Plena	41.9	52.5	4.6	1.0	42.8	51.4	4.5	1.2	31.2	61.4	5.7	1.7	23.0	62.7	10.8	3.4	19.7	56.9	15.5	8.0
Brasil	41.6	53.6	4.1	0.8	40.3	53.7	4.8	1.2	28.8	63.4	6.2	1.7	22.2	62.4	11.8	3.6	19.7	56.2	16.0	8.1
Colombia	42.7	51.7	4.4	1.2	43.4	51.0	4.6	1.0	32.7	60.4	5.1	1.8	24.4	62.1	10.5	3.0	20.3	58.1	14.1	7.5
Costa Rica	43.3	51.0	4.5	1.2	42.2	52.6	4.2	1.0	32.4	60.2	5.7	1.8	24.3	61.1	11.0	3.5	20.2	57.5	14.7	7.5
Ecuador	39.5	52.4	6.7	1.5	43.8	50.1	4.8	1.3	33.8	59.2	5.3	1.7	23.7	63.8	9.6	3.0	20.0	58.1	15.0	7.0
Guyana	41.1	52.3	5.3	1.3	44.1	50.4	4.4	1.1	29.8	63.9	5.0	1.3	22.1	63.4	11.9	2.6	19.5	57.3	15.1	8.0
México	42.0	50.9	5.8	1.2	46.5	47.9	4.2	1.5	33.1	59.9	5.2	1.7	23.2	63.3	10.0	3.5	19.3	56.4	15.7	8.6
Panamá	40.2	53.3	5.3	1.1	42.9	50.6	5.0	1.5	31.3	60.6	6.6	2.1	22.3	62.3	11.6	3.8	19.5	56.8	15.4	8.3
Perú	41.6	52.8	4.8	0.9	43.2	51.2	4.6	0.9	33.4	59.4	5.7	1.6	23.6	63.8	9.5	3.2	19.8	57.8	15.3	7.1
Rep. Dominicana	44.5	50.3	4.4	0.8	45.3	49.9	3.8	0.9	33.0	60.2	5.4	1.4	23.3	62.4	10.9	3.3	19.8	57.4	14.9	7.9
Suriname	40.0	51.6	6.0	2.3	47.6	46.5	4.6	1.2	30.5	61.4	6.3	1.8	21.8	65.6	10.0	2.5	17.7	56.7	17.7	7.9
Venezuela	43.5	53.1	3.0	0.4	43.3	51.8	4.0	0.9	34.0	59.4	5.2	1.4	24.2	62.5	10.0	3.2	20.2	58.4	14.5	6.8
T. Avanzada	33.5	59.2	5.9	1.3	33.1	56.6	8.1	2.2	26.6	60.7	9.1	3.6	21.2	60.5	12.8	5.6	19.0	56.0	15.6	9.4
Antillas N.	35.2	56.0	6.5	2.2	32.9	58.6	6.9	1.6	24.9	63.7	8.5	2.8	19.3	57.5	16.8	6.4	17.1	55.9	16.4	10.6
Argentina	30.5	62.4	5.9	1.1	29.2	59.4	9.1	2.3	27.7	59.0	9.6	3.7	22.3	61.1	11.4	5.2	19.7	56.9	15.4	7.9
Bahamas	39.2	54.1	5.2	1.4	41.2	52.9	4.7	1.2	30.4	61.7	5.9	2.0	22.2	61.4	12.4	4.0	19.5	57.3	14.1	9.1
Barbados	33.2	58.3	6.3	2.2	31.6	55.1	10.5	2.8	21.0	65.3	8.3	5.3	16.2	59.5	18.3	6.0	15.5	50.8	18.7	15.0
Chile	36.7	56.4	5.7	1.2	36.8	55.3	6.1	1.8	28.5	61.4	7.5	2.6	22.2	59.6	13.3	4.9	19.8	56.7	14.5	9.0
Cuba	35.8	56.9	5.8	1.5	37.3	52.8	7.9	2.0	21.2	65.1	9.7	4.0	16.0	59.0	17.3	7.7	15.5	51.2	17.4	15.9
Guadalupe	39.5	53.8	5.2	1.4	42.0	49.3	6.6	2.1	23.9	64.1	8.2	3.8	18.7	60.4	14.6	6.2	16.5	52.9	16.9	13.8
Jamaica	36.0	58.2	4.9	0.9	45.2	46.3	6.7	1.8	31.0	59.6	6.2	3.1	22.1	63.0	11.3	3.6	19.0	56.3	15.6	9.1
Martinica	37.4	55.0	6.2	1.5	40.3	50.4	7.2	2.2	22.5	62.5	10.1	5.0	17.8	58.5	16.1	7.6	16.1	52.1	16.8	15.0
Puerto Rico	43.2	50.7	4.7	1.4	33.6	57.1	7.2	2.1	24.3	61.6	9.6	4.5	19.6	60.2	13.3	6.9	17.3	55.9	16.2	10.6
Trinidad y Tabago	40.4	53.5	4.9	1.3	38.0	54.3	6.1	1.6	25.0	65.4	6.9	2.7	18.5	62.0	14.6	4.9	16.4	52.2	20.8	10.5
Uruguay	27.9	60.3	8.8	3.0	27.7	58.2	10.7	3.4	24.8	58.1	11.9	5.2	21.0	59.2	12.9	6.7	19.3	56.1	15.1	9.4
Región	40.0	54.0	4.9	1.0	41.3	52.2	5.1	1.4	31.5	60.5	6.0	1.9	23.6	62.3	10.6	3.5	20.0	57.4	15.0	7.7

Fuentes: United Nations, World Population Prospects, the 1998 Revision, New York, 1999
 CELADE, estimaciones y proyecciones de población vigentes.

Cuadro 5

América Latina y el Caribe: tasa de crecimiento de la población, según países y categoría de transición demográfica. Grandes grupos de edades y períodos seleccionados Años seleccionados

Cat. Transición/ Países	1950-1975					1975-2000					2000-2025					2025-2050				
	<15	15-59	60-74	75 y+	Total	<15	15-59	60-74	75 y+	Total	<15	15-59	60-74	75 y+	Total	<15	15-59	60-74	75 y+	Total
T. Incipiente	2.2	1.7	1.4	1.7	1.9	2.0	2.4	1.8	2.3	2.2	0.5	2.2	3.0	3.9	1.7	-0.2	1.0	3.4	4.2	1.0
Bolivia	2.4	2.1	2.2	2.1	2.2	1.8	2.5	2.5	3.3	2.2	0.6	2.4	3.0	4.4	1.8	-0.1	1.0	3.2	4.2	1.0
Haití	2.1	1.4	0.9	1.5	1.6	2.0	2.3	1.2	1.5	2.1	0.5	2.1	3.0	3.3	1.6	-0.2	1.1	3.7	4.3	1.1
T. Moderada	3.1	2.7	2.5	3.2	2.9	2.1	2.9	3.0	3.6	2.6	0.7	2.6	3.6	3.9	2.0	-0.1	1.1	3.6	4.5	1.1
Belice	3.5	1.9	2.9	4.5	2.7	1.7	3.0	1.6	2.9	2.4	-0.2	2.5	3.8	2.4	1.7	0.1	0.6	3.7	5.5	1.0
El Salvador	3.2	2.8	3.1	2.3	3.0	0.7	2.2	3.0	4.8	1.7	0.2	1.9	2.8	3.6	1.5	0.0	0.6	3.2	4.0	0.9
Guatemala	3.0	2.7	2.8	3.9	2.8	2.4	2.6	3.2	3.4	2.6	1.0	2.9	3.1	3.9	2.2	-0.1	1.4	4.1	4.5	1.3
Honduras	3.4	2.9	3.3	3.8	3.1	2.5	3.5	3.7	5.0	3.1	0.5	2.7	4.0	4.3	2.0	-0.1	1.0	3.6	4.6	1.1
Nicaragua	3.6	3.0	3.0	3.7	3.3	2.4	3.2	3.2	4.5	2.8	0.7	2.8	4.1	4.3	2.2	-0.1	1.1	3.8	4.8	1.2
Paraguay	2.8	2.1	1.1	2.7	2.3	2.5	3.4	1.9	1.1	2.9	1.1	2.5	4.5	3.8	2.1	-0.1	1.3	2.9	4.8	1.2
Plena Transición	3.0	2.8	2.8	3.9	2.9	0.7	2.7	2.8	3.2	2.0	-0.1	1.2	3.7	4.0	1.1	0.0	0.2	2.0	3.9	0.6
Brasil	2.7	2.8	3.4	4.6	2.8	0.5	2.5	2.8	3.1	1.8	0.0	1.0	3.6	4.1	1.0	0.0	0.1	1.7	3.7	0.5
Colombia	3.1	3.0	3.1	2.5	3.0	0.9	2.7	2.5	4.2	2.0	0.2	1.5	4.3	3.5	1.4	0.0	0.5	1.9	4.4	0.7
Costa Rica	3.2	3.4	3.0	2.6	3.3	1.8	3.4	4.1	5.0	2.9	0.4	1.6	4.2	4.4	1.6	0.0	0.5	1.9	3.8	0.8
Ecuador	3.3	2.7	1.5	2.5	2.9	1.4	3.1	2.8	3.3	2.4	-0.1	1.7	3.7	3.7	1.4	0.0	0.3	2.5	4.1	0.7
Guyana	2.5	2.1	1.4	1.5	2.2	-0.9	1.6	1.1	1.3	0.6	-0.4	0.7	4.3	3.4	0.8	-0.1	0.0	1.4	5.0	0.4
México	3.4	2.8	1.7	3.8	3.0	0.7	3.0	3.0	2.6	2.1	-0.3	1.3	3.7	3.9	1.1	-0.3	0.0	2.3	4.1	0.5
Panamá	3.0	2.6	2.5	3.8	2.8	0.8	2.7	2.8	3.4	2.0	-0.2	1.2	3.7	3.5	1.1	0.0	0.2	1.7	3.7	0.6
Perú	2.9	2.6	2.6	2.9	2.7	1.1	2.7	2.9	4.2	2.1	-0.1	1.6	3.4	4.1	1.3	0.0	0.3	2.6	3.9	0.7
Rep. Dominicana	3.1	3.0	2.5	3.4	3.1	0.8	2.8	3.4	3.9	2.1	-0.3	1.2	3.9	4.6	1.1	0.0	0.3	1.9	4.2	0.7
Suriname	2.8	1.7	1.0	-0.6	2.1	-1.2	1.6	1.8	2.2	0.5	-0.4	1.2	2.8	2.3	0.9	-0.4	-0.1	2.7	5.1	0.5
Venezuela	3.7	3.6	4.9	6.6	3.7	1.6	3.1	3.5	4.5	2.6	0.1	1.7	4.1	4.6	1.5	0.0	0.5	2.2	3.8	0.8
T. Avanzada	1.6	1.6	3.0	3.7	1.7	0.4	1.5	1.7	3.3	1.3	-0.1	0.8	2.1	2.6	0.8	0.0	0.1	1.2	2.5	0.4
Antillas N.	1.3	1.8	1.8	0.3	1.6	0.0	1.4	1.9	3.3	1.1	-0.3	0.3	3.4	4.0	0.7	-0.3	0.0	0.0	2.1	0.1
Argentina	1.5	1.5	3.4	4.6	1.7	1.2	1.4	1.6	3.3	1.4	0.1	1.1	1.7	2.3	1.0	0.1	0.3	1.8	2.2	0.6
Bahamas	3.7	3.4	3.0	2.9	3.5	0.7	2.6	2.9	4.0	1.9	0.0	1.2	4.2	3.9	1.2	0.1	0.4	1.1	3.9	0.6
Barbados	0.4	0.4	2.6	1.5	0.6	-1.2	1.1	-0.5	3.0	0.4	-0.7	0.0	3.5	0.8	0.4	-0.3	-0.8	0.0	3.6	-0.1
Chile	2.1	2.0	2.4	3.7	2.1	0.5	2.0	2.4	3.2	1.5	0.0	0.9	3.3	3.5	1.0	0.1	0.3	0.9	3.0	0.5
Cuba	2.0	1.6	3.1	3.1	1.8	-1.5	1.6	1.6	3.5	0.7	-0.9	-0.2	2.5	2.9	0.2	-0.4	-0.8	-0.2	2.6	-0.2
Guadalupe	2.0	1.4	2.7	3.3	1.8	-0.9	2.4	2.2	3.7	1.3	-0.1	0.7	3.2	2.9	0.9	-0.3	-0.3	0.8	3.4	0.2
Jamaica	2.4	0.5	2.7	4.4	1.4	-0.5	2.0	0.7	3.2	1.0	-0.4	1.1	3.3	1.5	0.9	0.0	0.2	1.9	4.3	0.6
Martinica	1.9	1.2	2.2	3.1	1.6	-1.6	1.6	2.1	4.0	0.7	-0.4	0.3	2.4	2.2	0.5	-0.3	-0.4	0.2	2.8	0.1
Puerto Rico	0.1	1.6	2.8	2.8	1.1	-0.2	1.4	2.3	4.2	1.1	-0.3	0.5	1.9	2.2	0.6	-0.3	-0.1	1.1	1.9	0.2
Trinidad y Tabago	1.6	1.9	2.7	2.7	1.9	-0.7	1.7	1.5	3.2	1.0	-0.6	0.4	3.6	2.9	0.6	-0.3	-0.6	1.5	3.2	0.1
Uruguay	0.9	0.8	1.7	1.5	0.9	0.2	0.7	1.1	2.4	0.7	0.0	0.7	0.9	1.6	0.6	0.1	0.2	1.1	1.8	0.4
Región	2.8	2.5	2.8	3.8	2.6	0.8	2.5	2.6	3.2	1.9	0.0	1.3	3.4	3.6	1.2	-0.1	0.3	2.0	3.7	0.6

Fuentes: United Nations, World Population Prospects, the 1998 Revision, New York, 1999
CELADE, estimaciones y proyecciones de población vigentes.

Cuadro 6

América Latina y el Caribe: índices de envejecimiento y de dependencia demográfica, según países y categoría de transición demográfica Años seleccionados

Cat. Transición/ Países	1950			1975			2000			2025			2050		
	IE	IDE	IDT	IE	IDE	IDT	IE	IDE	IDT	IE	IDE	IDT	IE	IDE	IDT
T. Incipiente	18.1	13.0	85.0	15.0	12.2	93.6	14.8	10.9	84.5	28.8	13.8	61.9	74.2	26.3	61.9
Bolivia	13.6	10.6	88.7	12.9	10.8	94.5	15.5	11.4	84.4	30.7	14.5	61.6	74.9	26.4	61.7
Haití	22.3	14.9	81.9	17.1	13.5	92.7	14.1	10.4	84.6	26.9	13.2	62.3	73.4	26.3	62.0
T. Moderada	11.8	9.9	93.3	10.4	9.8	103.4	13.5	10.3	87.1	27.9	13.4	61.5	73.9	26.3	61.9
Belice	15.5	10.6	80.3	14.5	14.8	117.0	15.4	11.3	84.6	37.8	14.2	51.8	104.0	34.9	68.5
El Salvador	11.1	9.1	91.7	10.4	9.5	101.4	20.2	12.6	74.8	41.0	16.5	56.7	96.4	33.8	68.8
Guatemala	9.7	8.3	93.6	9.7	8.9	100.3	12.1	10.4	95.7	21.5	11.2	63.6	62.9	22.6	58.6
Honduras	8.7	7.7	96.2	8.7	8.7	109.0	12.4	9.7	88.0	30.2	13.7	58.9	81.3	28.5	63.5
Nicaragua	9.3	8.0	94.9	8.3	8.2	107.8	10.9	8.9	90.1	25.9	12.4	60.2	72.2	25.6	61.1
Paraguay	22.9	17.1	91.9	16.5	14.6	103.2	13.5	9.6	81.3	30.6	15.6	66.5	72.1	25.8	61.6
Plena Transición	13.4	10.7	90.1	13.6	11.3	94.5	23.6	12.0	62.8	62.0	22.7	59.4	118.8	41.2	75.9
Brasil	11.7	9.1	86.7	15.0	11.3	86.4	27.3	12.4	57.8	69.4	24.7	60.3	122.1	42.9	78.0
Colombia	13.1	10.8	93.4	12.9	11.0	96.0	20.9	11.3	65.5	55.2	21.7	60.9	106.4	37.1	72.0
Costa Rica	13.2	11.2	96.3	12.4	9.9	90.2	23.0	12.4	66.2	59.9	23.9	63.7	110.5	38.8	73.8
Ecuador	20.6	15.5	91.0	14.0	12.2	99.7	20.5	11.7	68.8	53.1	19.7	56.6	109.7	37.7	72.1
Guyana	16.2	12.8	91.4	12.5	10.9	98.5	21.0	9.8	56.5	65.4	22.8	57.8	118.4	40.3	74.4
México	16.9	13.9	96.3	12.2	11.8	109.0	20.9	11.5	66.9	58.2	21.3	57.9	126.2	43.2	77.5
Panamá	16.1	12.2	87.8	15.2	12.8	97.5	25.9	13.4	65.0	68.8	24.6	60.5	121.5	41.8	76.2
Perú	13.7	10.8	89.5	12.9	10.9	95.3	21.7	12.2	68.4	53.4	19.8	56.8	112.9	38.7	72.9
Rep. Dominicana	11.6	10.3	98.8	10.4	9.5	100.3	20.4	11.2	66.1	60.9	22.8	60.1	14.8	39.7	74.2
Suriname	20.9	16.2	93.7	12.2	12.5	114.8	26.6	13.2	62.8	57.3	19.1	52.4	144.5	54.2	76.5
Venezuela	7.9	6.4	88.2	11.4	9.5	93.1	19.4	11.1	68.4	54.6	21.2	59.9	105.5	36.6	71.2
T. Avanzada	21.9	12.3	68.4	32.1	18.3	75.3	48.8	21.3	65.0	87.3	30.6	65.7	130.3	44.3	78.3
Antillas N.	24.9	15.6	78.4	26.0	14.6	70.7	45.4	17.8	56.9	120.5	40.3	73.8	157.4	48.3	78.9
Argentina	23.1	11.3	60.2	39.0	19.2	68.4	48.1	22.6	69.6	74.6	27.2	63.7	118.5	41.0	75.7
Bahamas	16.9	12.3	84.8	14.2	11.1	89.0	26.0	12.8	62.0	73.6	26.7	62.9	118.5	40.4	74.4
Barbados	25.7	14.6	71.5	42.0	24.1	81.4	65.0	20.9	53.1	150.0	40.8	68.1	217.1	66.4	97.0
Chile	18.7	12.1	77.2	21.4	14.2	80.9	35.8	16.6	63.0	82.2	30.5	67.7	119.1	41.5	76.3
Cuba	20.4	12.8	75.8	26.5	18.7	89.5	64.4	21.0	53.6	156.0	42.4	69.5	214.1	65.0	95.4
Guadalupe	16.9	12.4	85.8	20.7	17.7	102.8	50.3	18.7	55.9	111.0	34.4	65.4	186.4	58.0	89.1
Jamaica	16.1	10.0	71.9	18.8	18.4	116.1	30.1	15.6	67.7	67.5	23.7	58.8	129.8	43.9	77.7
Martinica	20.5	13.9	82.0	23.2	18.5	98.5	68.8	24.1	60.1	133.3	40.5	70.9	197.3	61.1	92.0
Puerto Rico	14.2	121.1	97.3	27.5	16.2	75.0	58.0	22.9	62.4	102.6	33.5	66.1	155.3	48.1	79.0
Trinidad y Tabago	15.2	11.5	87.1	20.2	14.0	84.1	38.6	14.8	53.0	105.6	31.4	61.2	190.7	60.0	91.5
Uruguay	42.3	19.5	65.8	51.0	24.3	71.9	69.2	29.5	72.2	92.7	33.2	69.9	127.0	43.7	78.2
Región	15.0	11.1	85.1	15.8	12.5	91.5	25.3	13.1	65.2	59.8	22.6	60.4	113.5	39.4	74.2

Fuentes: United Nations, World Population Prospects, the 1998 Revision, New York, 1999
CELADE, estimaciones y proyecciones de población vigentes.

Nota:

IE : $[(60 \text{ y+}) / (< 15)] * 100$

IDE : $[(60 \text{ y+}) / (15-59)] * 100$

IDT : $[(60 + y < 15) / (15 - 59)] * 100$

Cuadro 7

América Latina y el Caribe: distribución relativa de la población adulta mayor entre dos grupos de edades, según países y categoría de transición demográfica Años seleccionados

Cat. Transición/ Países	1950		1975		2000		2025		2050	
	60-74	75y								
T. Incipiente	83.2	16.8	82.4	17.6	80.6	19.4	77.0	23.0	73.3	26.7
Bolivia	84.1	15.9	84.6	15.4	81.9	18.1	76.3	23.7	71.6	28.4
Haití	82.7	17.3	80.6	19.4	79.2	20.8	77.8	22.2	75.1	24.9
T. Moderada	82.8	17.2	80.4	19.6	78.1	21.9	76.7	23.3	72.3	27.7
Belice	84.2	15.8	77.9	22.1	71.5	28.5	77.8	22.2	69.4	30.6
El Salvador	80.6	19.4	83.6	16.4	76.5	23.5	72.7	27.3	68.9	31.1
Guatemala	84.6	15.4	80.7	19.3	80.0	20.0	76.5	23.5	74.5	25.5
Honduras	84.9	15.1	83.0	17.0	77.8	22.2	76.5	23.5	71.6	28.4
Nicaragua	85.4	14.6	83.1	16.9	78.0	22.0	77.5	22.5	72.9	27.1
Paraguay	80.9	19.1	73.9	26.1	77.6	22.4	80.6	19.4	72.0	28.0
Plena Transición	82.9	17.1	78.6	21.4	77.0	23.0	76.0	24.0	66.0	34.0
Brasil	84.0	16.0	79.7	20.3	78.5	21.5	76.5	23.5	66.3	33.7
Colombia	78.9	21.1	81.5	18.5	74.4	25.6	77.9	22.1	65.5	34.5
Costa Rica	78.4	21.6	80.2	19.8	76.5	23.5	75.7	24.3	66.1	33.9
Ecuador	82.0	18.0	78.1	21.9	76.1	23.9	76.1	23.9	68.2	31.8
Guyana	80.1	19.9	79.6	20.4	78.9	21.1	82.3	17.7	65.5	34.5
México	82.4	17.6	73.5	26.5	75.1	24.9	74.3	25.7	64.6	35.4
Panamá	82.4	17.6	77.3	22.7	74.5	25.5	75.4	24.6	65.0	35.0
Perú	84.1	15.9	83.0	17.0	78.1	21.9	75.0	25.0	68.3	31.7
Rep. Dominicana	84.4	15.6	81.3	18.7	79.5	20.5	76.9	23.1	65.4	34.6
Suriname	72.2	27.8	79.8	20.2	78.2	21.8	80.0	20.0	69.2	30.8
Venezuela	87.5	12.5	81.8	18.2	78.1	21.9	75.9	24.1	68.0	32.0
T. Avanzada	81.7	18.3	79.0	21.0	71.7	28.3	69.5	30.5	62.4	37.6
Antillas N.	74.6	25.4	81.1	18.9	74.9	25.1	72.3	27.7	60.7	39.3
Argentina	84.2	15.8	79.8	20.2	72.1	27.9	68.6	31.4	66.1	33.9
Bahamas	78.9	21.1	79.6	20.4	74.4	25.6	75.7	24.3	60.8	39.2
Barbados	74.2	25.8	79.2	20.8	61.1	38.9	75.5	24.5	55.6	44.4
Chile	82.8	17.2	77.7	22.3	74.1	25.9	73.2	26.8	61.8	38.2
Cuba	79.7	20.3	79.7	20.3	70.9	29.1	69.1	30.9	52.3	47.7
Guadalupe	78.6	21.4	76.2	23.8	68.3	31.7	70.0	30.0	55.1	44.9
Jamaica	85.0	15.0	78.6	21.4	66.3	33.7	75.7	24.3	63.2	36.8
Martinica	80.6	19.4	76.5	23.5	67.0	33.0	68.0	32.0	52.9	47.1
Puerto Rico	77.3	22.7	77.4	22.6	67.7	32.3	66.0	34.0	60.5	39.5
Trinidad y Tabago	79.5	20.5	79.6	20.4	71.8	28.2	74.9	25.1	66.4	33.6
Uruguay	74.7	25.3	75.8	24.2	69.5	30.5	65.7	34.3	61.5	38.5
Región	82.6	17.4	78.9	21.1	76.0	24.0	74.9	25.1	66.2	33.8

Fuentes: United Nations, World Population Prospects, the 1998 Revision, New York, 1999
CELADE, estimaciones y proyecciones de población vigentes.

Cuadro 8

América Latina y el Caribe: índice de masculinidad de la población adulta mayor, según países, categoría de transición demográfica y grupos de edades Años seleccionados

Cat. Transición/ Países	1950			1975			2000			2025			2050		
	60-74	75y+	60y+	60-74	75y+	60y+	60-74	75y+	60y+	60-74	75y+	60y+	60-74	75y+	60y+
T. Incipiente	85.4	76.0	83.8	86.7	79.5	85.4	85.3	76.6	83.6	85.1	71.8	81.9	91.6	72.0	86.0
Bolivia	88.6	79.6	87.1	87.8	75.7	85.9	85.4	74.2	83.3	86.8	71.5	82.9	92.4	72.2	86.2
Haití	83.6	74.2	81.9	85.8	81.9	85.1	85.2	79.0	83.9	83.2	72.2	80.7	90.9	71.8	85.8
T. Moderada	91.2	74.6	88.2	88.6	77.6	86.4	89.9	74.6	86.3	87.0	73.0	83.6	90.9	70.5	84.6
Belice	92.9	89.0	92.3	92.2	85.5	90.7	99.9	85.3	95.5	97.4	81.2	93.6	97.3	79.3	91.4
El Salvador	92.2	81.0	89.9	88.6	78.3	86.8	85.3	66.6	80.5	76.7	65.6	73.6	88.6	63.7	80.1
Guatemala	97.4	89.4	96.1	97.3	89.6	95.8	96.1	87.5	94.3	86.3	75.3	83.6	89.5	69.6	84.0
Honduras	86.7	75.7	85.0	90.0	75.9	87.4	91.8	78.3	88.6	91.8	75.8	87.8	93.8	75.9	88.4
Nicaragua	85.8	72.3	83.7	83.7	67.9	80.8	88.3	71.5	84.3	87.0	74.1	84.0	89.7	68.4	83.4
Paraguay	88.6	60.9	82.6	78.5	69.7	76.1	83.2	64.4	78.7	94.2	76.0	90.4	93.6	76.3	88.4
T. Plena	85.3	75.9	83.6	90.9	78.1	88.0	86.3	72.4	82.9	83.9	67.1	79.6	87.4	65.6	79.4
Brasil	82.4	74.7	81.2	92.5	79.3	89.7	83.5	69.5	80.3	81.7	62.2	76.7	84.8	60.4	75.8
Colombia	82.4	71.1	79.8	87.6	69.3	83.9	85.0	71.2	81.3	83.1	65.4	78.9	91.1	69.9	83.2
Costa Rica	91.1	79.1	88.3	93.0	81.7	90.7	94.4	77.6	90.2	94.4	76.8	89.8	96.2	75.9	88.9
Ecuador	84.9	70.9	82.2	91.8	78.9	88.8	92.1	76.6	88.1	91.0	73.1	86.4	91.9	72.5	85.3
Guyana	82.3	64.7	78.5	96.4	66.5	89.4	83.3	72.1	80.8	82.5	63.0	78.7	88.9	65.3	80.0
México	86.8	79.1	85.4	87.0	78.7	84.7	88.2	74.6	84.6	84.1	72.0	80.9	86.7	68.2	79.7
Panamá	98.4	88.0	96.5	107.2	92.6	103.7	99.4	85.7	95.8	91.0	76.9	87.3	93.0	73.6	85.7
Perú	89.9	75.9	87.5	89.8	77.4	87.6	90.6	76.1	87.2	84.5	72.0	81.2	90.2	68.5	82.7
Rep. Dominicana	101.1	92.6	99.7	107.2	83.8	102.4	99.3	90.0	97.3	99.2	83.1	95.2	96.7	79.2	90.3
Suriname	116.7	66.6	100.0	98.4	92.2	97.1	80.3	76.3	79.4	83.8	57.3	77.8	93.1	65.8	83.7
Venezuela	95.7	85.3	94.3	92.4	77.5	89.5	90.0	72.8	86.0	90.0	72.5	85.4	91.5	70.9	84.4
T. Avanzada	105.2	80.8	100.3	91.3	77.3	88.2	83.2	83.9	77.3	85.4	62.7	77.9	90.5	66.0	80.5
Antillas N.	52.2	38.9	48.6	94.8	50.9	84.6	81.8	59.5	75.7	79.6	54.5	71.9	93.7	59.6	78.7
Argentina	108.5	78.2	103.0	88.7	73.9	85.5	81.1	57.8	73.9	83.0	58.2	74.4	88.7	62.4	78.9
Bahamas	75.5	65.7	73.3	76.8	57.8	72.6	80.6	65.3	76.4	80.8	58.5	74.8	90.8	60.3	77.6
Barbados	40.5	32.9	38.5	96.2	46.2	83.2	69.5	50.9	61.7	91.8	56.3	81.7	95.0	68.1	82.1
Chile	88.3	70.9	85.1	80.7	67.1	77.5	82.3	59.6	75.8	88.9	65.1	81.9	91.3	67.0	81.3
Cuba	139.8	114.1	134.1	111.8	120.6	113.5	93.9	87.9	92.1	91.7	76.4	86.7	95.9	76.2	86.0
Guadalupe	57.1	50.0	55.6	84.7	58.1	77.6	82.2	63.2	75.7	85.7	62.6	78.1	92.9	67.2	80.4
Jamaica	75.0	58.4	72.3	91.3	68.1	85.8	90.7	77.4	86.0	85.0	71.1	81.4	97.3	69.6	86.1
Martinica	69.1	73.6	70.0	83.6	53.2	75.4	81.5	62.4	74.7	83.7	59.1	75.1	93.0	65.3	78.9
Puerto Rico	105.1	79.1	98.5	96.3	79.8	92.3	79.8	72.6	77.4	73.5	58.0	67.9	87.3	59.8	75.4
Trinidad y Tabago	93.8	60.0	85.7	92.5	63.3	85.7	87.9	75.9	84.4	88.9	66.2	82.6	92.8	65.4	82.6
Uruguay	98.0	78.4	92.6	88.6	64.6	82.2	78.8	56.8	71.5	82.6	57.0	72.9	91.2	64.2	79.9
Región	90.4	77.2	87.9	90.8	77.9	87.9	85.8	70.1	81.8	84.3	66.5	79.5	88.2	66.1	80.1

Fuentes: United Nations, World Population Prospects, the 1998 Revision, New York, 1999
CELADE, estimaciones y proyecciones de población vigentes.

Cuadro 9

América Latina: porcentaje urbano de la población adulta mayor e índice de masculinidad, según países, categoría de transición demográfica y grupos de edades Años seleccionados

Cat. Transición/ Países	Años											
	1975				2000				2025			
	PU(60-74)	PU(75 y+)	IM(60-74)	IM(75 y+)	PU(60-74)	PU(75 y+)	IM(60-74)	IM(75 y+)	PU(60-74)	PU(75 y+)	IM(60-74)	IM(75 y+)
T. Incipiente	25.3	25.1	69.8	61.5	45.0	41.7	76.0	64.6	59.3	57.4	77.2	62.9
Bolivia	33.9	37.4	78.2	70.0	56.3	52.9	80.3	68.2	69.2	66.2	82.4	66.7
Haití	18.4	17.6	58.7	51.7	32.3	31.1	68.3	59.0	48.0	46.7	69.3	56.8
T. Moderada	44.2	45.5	72.2	61.6	52.6	54.3	76.6	61.6	61.9	62.8	77.9	64.0
El Salvador	48.0	50.2	71.6	60.5	59.6	61.1	74.7	56.8	69.6	70.7	70.7	59.4
Guatemala	42.7	43.5	82.2	74.0	44.6	45.5	83.6	75.8	46.9	47.8	76.4	66.5
Honduras	32.7	34.0	69.0	55.6	47.7	48.7	74.7	61.7	64.6	65.5	79.8	64.5
Nicaragua	55.0	57.1	64.3	50.6	59.4	60.3	74.6	57.4	64.6	65.1	77.2	63.0
Paraguay	44.2	45.4	66.9	57.9	58.7	61.0	72.3	55.2	71.6	73.4	85.4	68.4
Plena Transición	61.6	61.5	80.9	67.7	75.4	74.9	80.2	65.8	82.4	82.0	79.3	62.6
Brasil	63.2	63.9	82.4	68.9	78.3	78.3	77.5	63.7	84.3	84.5	77.0	58.1
Colombia	62.0	63.1	74.8	58.2	74.1	74.9	76.9	63.4	82.1	82.8	77.5	60.3
Costa Rica	48.6	51.2	73.1	61.1	56.8	58.5	81.3	65.0	64.4	65.9	86.6	68.9
Ecuador	39.8	39.5	78.4	66.3	58.5	57.5	83.6	68.2	70.4	69.6	84.9	67.2
México	62.2	61.1	78.3	67.8	73.7	72.5	82.9	67.7	80.8	79.8	80.3	66.9
Panamá	50.4	50.6	88.8	73.6	58.0	59.5	84.3	70.1	65.9	67.3	81.3	66.7
Perú	57.6	56.7	88.4	75.1	70.9	70.9	88.2	73.3	81.3	78.5	82.4	71.4
Rep. Dominicana	43.4	43.0	88.5	65.9	57.9	56.0	91.0	80.1	68.6	67.0	93.5	76.5
Venezuela	72.0	71.7	82.3	68.8	85.9	85.7	84.8	67.9	91.0	90.8	86.5	69.3
T. Avanzada	80.8	81.8	83.6	70.9	88.2	88.9	78.8	58.9	91.5	91.9	83.1	60.3
Argentina	84.9	85.8	83.7	69.6	91.0	91.3	77.8	55.5	93.8	94.0	80.8	56.7
Chile	74.6	75.0	71.9	59.5	84.2	84.2	76.8	55.1	89.3	89.3	85.4	62.2
Cuba	70.6	72.0	96.7	99.3	82.6	83.9	87.0	79.0	88.0	89.0	87.4	71.3
Uruguay	85.5	88.5	80.7	60.6	90.9	92.9	73.3	53.4	93.2	92.3	79.7	53.6
América Latina	64.5	65.0	81.3	68.4	76.1	76.8	79.7	63.6	82.1	82.5	79.8	62.2

Fuentes: United Nations, World Population Prospects, the 1998 Revision, New York, 1999
 CELADE, estimaciones y proyecciones de población vigentes.

Cuadro 10

América Latina: tasa de actividad, según países y categoría de transición demográfica Años seleccionados

Cat. Transición/ Países	1980			2000		
	60-64	75y+	60y+	60-64	75y+	60y+
T. Incipiente	62.0	37.9	54.1	59.2	30.8	48.4
Bolivia	53.0	35.6	47.1	53.3	29.5	44.1
Haití	70.6	39.3	59.5	65.2	32.0	53.0
T. Moderada	49.0	19.9	38.7	50.3	21.1	38.4
El Salvador	51.0	25.1	42.5	48.9	20.5	36.9
Guatemala	47.2	24.2	39.0	49.1	22.1	38.2
Honduras	49.2	24.9	41.2	53.3	28.2	43.8
Nicaragua	50.6	20.9	40.5	54.3	21.7	40.4
Paraguay	47.8	9.7	31.7	47.0	11.9	33.3
Plena Transición	45.0	18.5	33.3	42.6	13.2	29.3
Brasil	40.1	12.9	27.8	39.0	9.7	25.4
Colombia	42.9	18.0	33.3	42.5	14.3	29.5
Costa Rica	42.0	14.7	30.4	41.2	10.4	26.2
Ecuador	50.6	33.3	44.1	51.5	24.4	40.0
México	50.4	23.5	39.0	45.5	14.2	31.6
Panamá	39.5	14.5	29.0	39.7	11.0	26.0
Perú	53.9	26.0	43.5	51.9	21.3	39.1
Rep. Dominicana	61.5	44.2	56.4	59.9	34.7	50.6
Venezuela	40.7	15.7	30.6	40.4	11.4	27.2
T. Avanzada	33.0	6.3	19.6	40.2	6.5	21.9
Argentina	32.2	6.7	19.4	42.3	7.9	23.4
Chile	33.6	7.1	20.5	37.5	5.5	20.4
Cuba	35.4	6.0	20.2	37.2	3.2	18.7
Uruguay	33.3	3.2	17.3	40.2	5.8	21.4
América Latina	42.3	15.8	30.6	43.0	12.2	28.6

Fuente: CELADE, estimaciones y proyecciones de población vigentes

Envelhecimento da população brasileira: problema para quem?

Ana Amélia Camarano*

Introdução

O final do século XX foi marcado em quase todo o mundo pelo envelhecimento de suas populações, o que significa um crescimento relativamente mais elevado do segmento populacional em idade considerada idosa. Isto se dá pela redução da mortalidade e por uma fecundidade mais elevada no passado relativamente à fecundidade atual, ou seja, uma fecundidade, também, em decréscimo. A queda da fecundidade leva a que esse segmento populacional, que passou a viver mais pela queda da mortalidade, tenha um peso maior no total da população pela redução relativa do número de nascimentos.

No caso brasileiro, o envelhecimento populacional pode ser traduzido pelo aumento da proporção da população de 60 anos e mais no total da população brasileira: de 4% em 1940 para 8% em 1996. Espera-se que esse contingente atinja a magnitude de 28,5 milhões de pessoas no ano 2020, vindo a constituir 13% da população brasileira, e ainda continue a crescer a taxas elevadas, pelo chamado *momentum* demográfico. Ou seja, uma proporção importante do seu crescimento já está determinado pela estrutura etária atual; os idosos do futuro próximo já nasceram. A comparação do perfil por causas de morte da população brasileira com o de outros países sugere a existência de um grande espaço para a continuação da queda da mortalidade da população idosa brasileira¹.

Apesar dos dois processos responsáveis pelo aumento da longevidade terem sido muito bem-vin-

dos na sociedade – pois resultam de políticas e incentivos promovidos pela própria sociedade e pelo Estado, aliados ao progresso tecnológico – as suas conseqüências têm sido, em geral, vistas com preocupação. A preocupação é resultado das mudanças no perfil das demandas por políticas públicas, o que coloca desafios para o Estado, a sociedade e a família. Na verdade, essa preocupação é derivada da associação feita entre envelhecimento e dependência.

É comum entre economistas e demógrafos atribuir a “idosos” a característica de “dependentes”, assumindo que idosos são indivíduos com idade superior a certo limite e dependentes por não participarem da produção de bens e serviços na economia. A idéia de dependência está fundamentalmente relacionada à produção/consumo mas, também, diz respeito à manutenção (ou não) da saúde, capacidade/incapacidade física e mental, realização, ou não, de tarefas domésticas, etc.. O indivíduo dependente é aquele incapaz de prover, por seus próprios meios, suas necessidades de consumo ou de exercer atividades produtivas.

Se por um lado, a baixa da fecundidade contribui para reduzir, ao menos relativamente, no médio e longo prazos a população adulta, ou seja, os indivíduos em idade produtiva (contribuintes potenciais para o Estado), bem como as pessoas adultas para cuidarem dos idosos, a queda da mortalidade faz com que os idosos, “os dependentes”, vivam por mais tempo. A aceitação dessa premissa implica enxergar o envelhecimento como um problema pelo

aumento da dependência, muitas vezes medido pelo simples aumento da razão de dependência demográfica².

A dependência dos idosos se dá sobre a família e sobre instituições públicas ou privadas. A família intermedeia parte da relação entre o mercado e os indivíduos pois distribui rendimentos entre seus membros, quer participem ou não de sua geração, assim como faz a intermediação entre o Estado e o indivíduo, redistribuindo, direta ou indiretamente, os benefícios recebidos. Exerce também, um papel de cuidadora, quer seja dos idosos quer seja das crianças, papel que é quase sempre atribuído às mulheres. Ao Estado cabe, principalmente, assegurar o acesso à saúde, cuja demanda cresce com a idade, e promover uma regulação adequada que garanta a regularidade dos benefícios a aposentados e pensionistas e de assistência social aos mais necessitados.

Este trabalho busca responder em que medida e de que forma os muitos tipos de idosos constituem um “problema” e para quem são problema, ou seja, discute-se a associação entre envelhecimento e dependência. Já foi visto em outros trabalhos, as dificuldades de se definir idoso em termos de idade. No entanto, por questões operacionais, adotou-se aqui o mesmo conceito usado na legislação nacional para a Política Nacional do Idoso e pela Organização Mundial de Saúde, ou seja, considerou-se como idosa a população de 60 anos e mais³.

O trabalho está dividido em cinco seções, sendo a primeira esta introdução. Na segunda, discutem-se algumas medidas de razões de dependência. Na terceira, a partir da inserção do idoso na família, discute-se a sua “dependência”. Dado que saúde é uma variável importante na mensuração da dependência de qualquer indivíduo, a quarta seção analisa alguns indicadores de saúde da população idosa. Finalmente, na quinta apresenta-se uma discussão sobre os resultados.

As Razões de Dependência

A Dependência Demográfica

Uma das mais conhecidas medidas de dependência é a razão de dependência demográfica. Esta

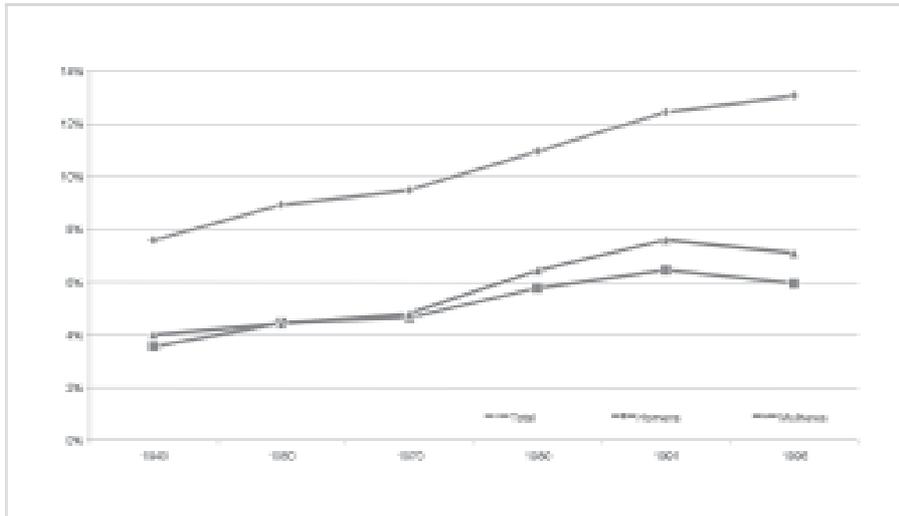
tradicionalmente é definida como o quociente entre a população dependente, jovens (0-14 anos) e idosos (65 anos e mais), e a população em idade ativa ou não dependente (15 a 64 anos). O critério leva em conta apenas a variável idade cronológica e assume que indivíduos em determinadas idades são economicamente inativos e em outras, ativos. Os dois limites de idade que definem a dependência ou atividade são bastante arbitrários. Não há nada que assegure que uma pessoa aos 65 anos possa ser considerada inativa ou dependente e uma de 15 anos ativa. Por exemplo, já foi visto que uma parcela importante do segmento que, do ponto de vista de idade cronológica, poderia ser considerado inativo trabalha, seja aposentado ou não, e a sua renda tem uma contribuição importante no orçamento familiar⁴.

A evolução da razão de dependência demográfica dos idosos por sexo está mostrada no gráfico 1. Nesse caso, adotou-se o critério de 15 a 60 anos como população não-dependente e 60 e mais como idosa dependente, dada a definição de população idosa assumida. A razão de dependência de idosos tem crescido ao longo do tempo; passou de 8% para 11% no período considerado. A partir de agora, essa razão passa a ser chamada de **RD Idade**.

Em qualquer ano considerado, as mulheres apresentam um grau de dependência bem mais elevado do que os homens, tendo essa diferença crescido no tempo devido à maior longevidade feminina. Em 1996, as mulheres idosas apresentavam uma razão de dependência por idade de 7,3%, enquanto para os homens esta foi de 5,6%. As razões para a população feminina em 1996 foram quase o dobro das apresentadas em 1940, tanto em virtude da queda da fecundidade, que alterou a distribuição etária, quanto de uma redução diferenciada da mortalidade, que privilegiou mais as mulheres.

Esse aumento na razão de dependência reflete, apenas, uma mudança na composição etária da população, a qual deve ser melhor qualificada. Considerando que a suposição da inatividade dos idosos não é totalmente correta, é de se esperar que a real “dependência” tenha diminuído ao contrário do que sugere a razão de dependência demográfica. Dada a queda da mortalidade e as melhorias das condições de saúde, as peculiaridades do indicador agregado sugerem que uma conclusão mais acurada sobre as relações entre a

Gráfico 1
Razão de dependência dos idosos por sexo e situação de domicílio
Brasil, 1940-1996



Fonte: Vários censos demográficos. Tabulações especiais IPEA.

razão de dependência e o envelhecimento requerem uma maior investigação, pois assim como o significado da razão de dependência varia entre jovens e idosos, pode também variar de acordo com o sexo, setor de atividade, nível educacional, inserção familiar, etc..

Outras Razões de Dependência

Algumas medidas de razão de dependência são propostas aqui para a consideração de outros fatores além da idade. A primeira medida proposta leva em conta além da idade, o fato do idoso trabalhar ou não e foi calculada a partir da relação entre idosos que não trabalham e a População Economicamente Ativa sendo chamada de **RD Trabalho**. Está mostrada no Gráfico 2.

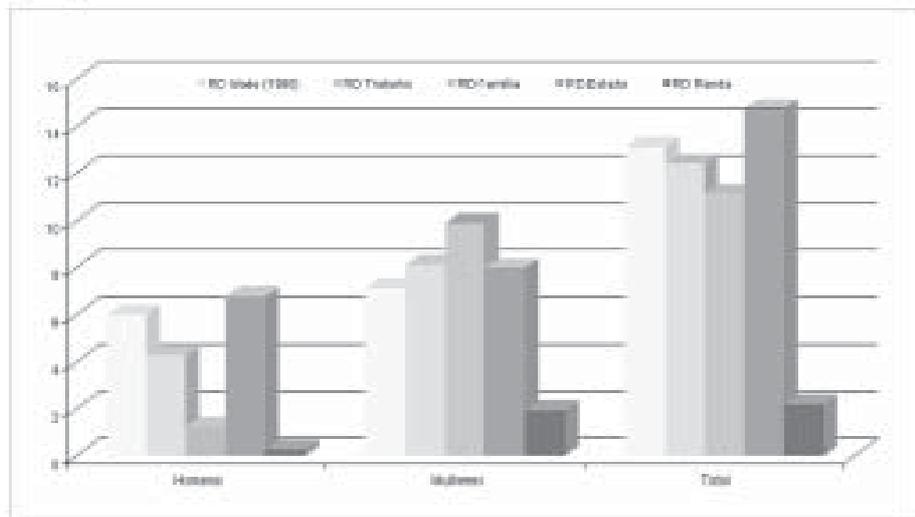
Dado o fato de muitos idosos do sexo masculino, inclusive aposentados, trabalharem, a razão de dependência do trabalho é menor em 40% do que a por idade. A participação dos idosos masculinos nas atividades eco-

nômicas apresentou uma tendência ligeiramente decrescente entre 1981 e 1999 e não foi muito sensível ao crescimento dos benefícios da aposentadoria⁵. Já a razão de dependência da população feminina em relação a trabalho apresentou-se superior a por idade. Essa diferença chegou a ser bem expressiva até o passado recente; mas tem se reduzido no tempo devido à maior participação das mulheres no mercado de trabalho (efeito coorte).

Comparando a mesma razão para os dois sexos, observa-se em 1999 que a feminina foi quase duas vezes mais elevada do que a masculina (8,1% e 4,3%).

Renda é, também, uma variável importante na determinação da dependência. Dentre os idosos brasileiros, menos de 12% não tinham nenhuma renda em 1999. Essa proporção vem diminuindo no tempo, pois fora de 21% em 1981. Essa redução se deve ao aumento das mulheres com algum rendimento. Os diferenciais entre os sexos na proporção mencionada já foram também bem expres-

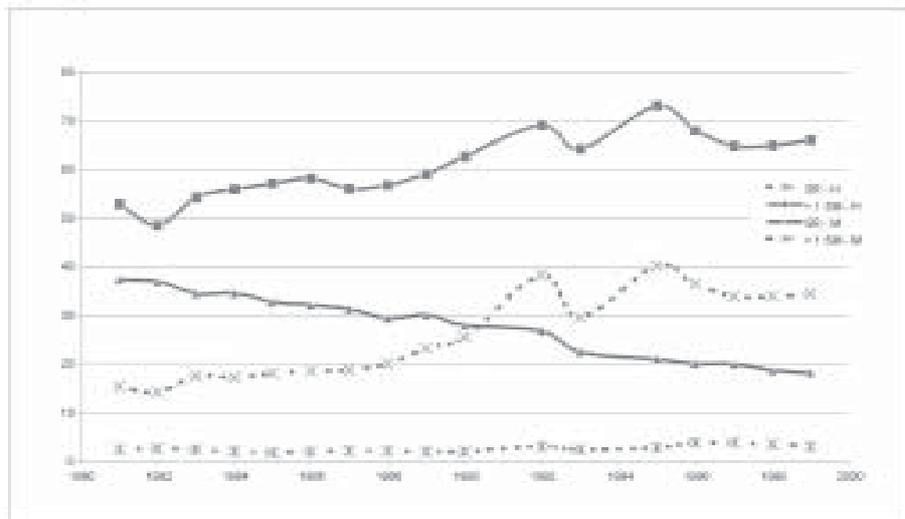
Gráfico 2
Razão de dependência por sexo
Brasil, 1996-1999



Fonte: IBGE, PNAD de 1999 e Contagem Populacional de 1996. Tabulações especiais IPEA.

sivos. Em 1981, 2,5% dos homens idosos não tinham nenhum rendimento e, entre as mulheres, a proporção referida foi de 37,4%. Em 1999, a proporção de mulheres sem rendimento atingiu 18,1% (vide Gráfico 3). A variação mais expressiva se deu com relação à proporção de mulheres que recebiam mais de um salário mínimo, que passou de 15,3% em 1981 para 34,4% em 1999.

Gráfico 3
Proporção de idosos por classes de rendimento
Brasil, 1981-1999



Fonte: IBGE, PNADs. Tabelações especiais IPEA.

Essa melhoria deve estar afetada pela universalização da Seguridade Social, pela ampliação da cobertura da previdência rural e pela legislação da assistência social estabelecidas pela Constituição de 1988 que garante, aos idosos carentes maiores de 70 anos, um salário mínimo mensal. Uma das conseqüências é que os idosos são menos pobres do que os não-idosos⁶.

Uma outra razão de dependência desagregada por sexo, medida pela relação entre idosos sem nenhuma renda e população com alguma renda, está também mostrada no gráfico 2, **RD-Renda**⁷. Dentre os indicadores de dependência trabalhados, o por renda foi o mais baixo encontrado para ambos os sexos. Esse parece ser realmente um indicador de dependência, pois mostra que o segmento populacional considerado nessa categoria tem o seu bem-estar completamente dependente de transferências que devem ocorrer, em sua quase totalidade, no interior das famílias. No entanto, o fato do indivíduo ter alguma renda não significa que esta seja suficiente

para o seu sustento. Por outro lado, já foi comentado que os idosos estão em melhores condições de vida do que a população adulta.

Um outro indicador de dependência apresentado aqui tenta medir a dependência dos idosos em relação ao Estado, considerando como dependentes os idosos que recebem renda apenas de pensões e aposentadorias e como não dependentes todas as pessoas que recebem rendas de fontes outras que não as mencionadas. Como pensões e aposentadorias podem ser tratadas como remunerações de diferentes formas de poupança, realizada ao longo do tempo dos indivíduos, o indicador não serve apenas para representar um eventual ônus para a população adulta e o Estado mas, também, para sinalizar em que medida os indivíduos dependem da redistribuição de suas poupanças pelo Estado para garantir a provisão de suas necessidades⁸.

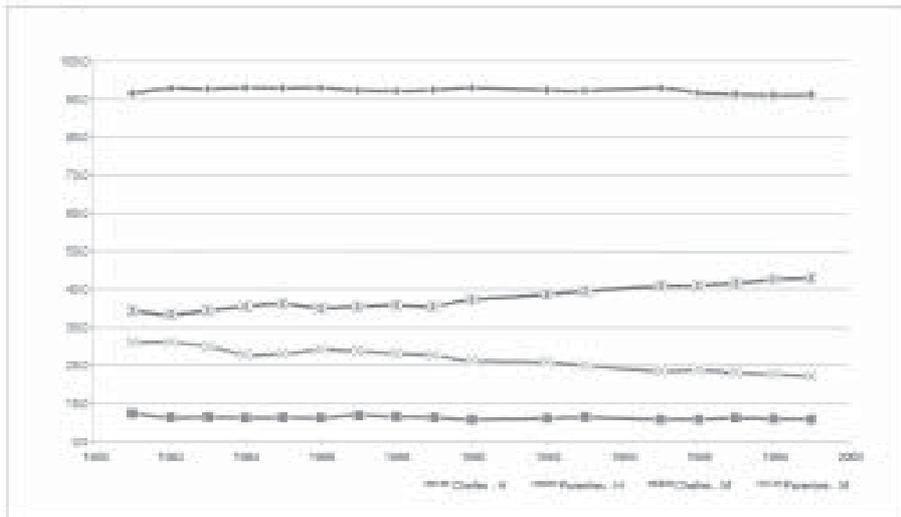
A razão discutida acima, chamada de **RD Estado**, está também apresentada no gráfico 2. Essa razão vem aumentando desde os anos 80⁹, sendo para o segmento masculino a mais alta, dentre as consideradas. No entanto, apesar da proporção de mulheres aposentadas ser mais baixa do que a de homens aposentados, o fato delas receberem, também, pensão por viuvez, o que é pouco comum entre o segmento masculino, faz com que a sua razão de dependência do Estado seja maior do que a masculina. Por outro lado, as pensões são um componente importante da renda das mulheres, o que faz com que o diferencial entre sexos no grau de pobreza entre homens e mulheres seja menor¹⁰.

Conforme já se mencionou anteriormente, um dos pontos levantados pela literatura é de que o envelhecimento populacional acarreta uma pressão sobre as famílias, que estão cada vez menores dada a queda da fecundidade. Além disso, a disponibilidade da mulher – a quem tem sido, por exem-

plo, tradicionalmente delegada a tarefa de cuidadora – vem diminuindo à medida que aumenta a sua participação no mercado de trabalho. É de se supor, ademais, que a situação de carência em que sobrevivem parcelas importantes da população adulta inviabilize um apoio mais efetivo a seus pais idosos, também, em termos materiais.

Dado o exposto acima, considera-se a dependência dos indivíduos idosos sob a perspectiva das estruturas de organização familiar. A PNAD de 1999 mostrou que a proporção de idosos do sexo masculino vivendo em famílias em que não são chefes foi, nesse ano, inferior a 9%. Já entre as mulheres essa proporção foi de aproximadamente 57%. Dessas mulheres idosas, 68,4% são cônjuges. Enquanto a proporção dos homens idosos chefes tem se mantido constante ao longo do período analisado, 1981-1999, a de mulheres idosas chefes cresceu. Vide Gráfico 4.

Gráfico 4
Proporção de idosos chefes e parentes por sexo Brasil, 1981-1999



Fonte: IBGE, Vistas PNADs; Tabulações Especiais IPEA.

Considerando uma razão de dependência que leve em conta as relações familiares, ou seja, considerando como dependente o idoso não-chefe, define-se uma relação de dependência, chamada de **RD Família**, que também pode ser vista no gráfico 2. Para os homens, essa razão foi a mais baixa encontrada e para as mulheres a mais alta. A maior dependência das mulheres se deve, certamente, ao fato de que dificilmente mulheres vivendo com companheiros (cônjuges) se encontram na categoria de chefes, o que não deve significar dependên-

cia. Muito embora as mulheres idosas casadas sejam as que apresentam um menor rendimento médio mensal, relativamente às demais categorias de estados conjugais, existem evidências de que, em muitos casos, o cônjuge do idoso, mesmo sendo idoso, é responsável pelo seu cuidado¹¹ (vide Tabela 1). Ou seja, essa maior dependência feminina, por sua vez, não necessariamente está associada ao envelhecimento. Pode estar associada ao menor *status* feminino em geral, o que deve estar afetando mais as idosas. Isso leva a que a consideração de não-chefes como dependentes não seja um bom indicador para mensurar a dependência feminina da família.

Finalmente, buscou-se medir de alguma forma a dependência física dos idosos. A incapacidade física pode acarretar alguma dependência sobre os arranjos familiares. É pensamento corrente que envelhe-

cer sem nenhuma doença crônica constitui mais uma exceção do que uma regra. No entanto, sua presença não implica que o idoso não possa gerir sua própria vida e encaminhar o seu dia-a-dia de forma totalmente independente. A grande maioria dos idosos é absolutamente capaz de decidir sobre seus interesses e organizar-se sem necessidade de ajuda. O idoso que mantém sua autodeterminação e que prescinde de qualquer ajuda ou supervisão para rea-

Tabela 1
Rendimento médio de todas as fontes dos idosos por estado conjugal e sexo Brasil, 1995

Estado Conjugal	Rendimento Médio de Todas as Fontes do Idoso		
	Homens	Mulheres	Total
Casado	545,34	188,48	447,31
Solteiro	373,19	348,38	355,77
Desq. Sep. ou Div.	425,45	270,84	334,48
Viúvo	325,42	271,25	280,78
Total	507,34	252,60	379,74

Fonte: IBGE, PNAD de 1995. Tabulações especiais IPEA.

lizar-se no dia-a-dia deve ser considerado um idoso saudável, ainda que seja portador de uma ou mais doenças crônicas. Decorre daí o conceito de capacidade funcional, ou seja, a capacidade de manter as habilidades físicas e mentais necessárias para uma vida independente e autônoma¹².

Se se considerar como dependente físico o idoso que não consegue ou tem grandes dificuldades de alimentar-se, tomar banho ou ir ao banheiro sem ajuda, consideradas funções básicas para uma vida autônoma, encontra-se uma relação de dependência bastante baixa, 0,45% para homens e 0,69% para mulheres¹³. Uma outra medida foi a de considerar como dependentes os idosos que estiveram acamados nas duas últimas semanas. Isto ocorreu com 8,3% dos homens idosos e 10,4% das mulheres, o que também resultaria numa relação de dependência muito baixa. Uma outra informação, de caráter mais conjuntural, é a proporção de idosos que deixaram de fazer algumas das suas atividades habituais nas duas últimas semanas. Isto aconteceu com 14% dos idosos brasileiros, 13% dos homens e 15% das mulheres. Da mesma forma, considerando como dependentes físicos os idosos brasileiros que no Censo de 1991 declararam ter algum tipo de deficiência, encontram-se 3,7% da população idosa. Dentre os dependentes, 46% eram homens e 54% mulheres.

Sumarizando, com base nos dados utilizados não se pode falar numa incapacidade física da população idosa que leve a uma dependência expressiva. O que se pode falar é, também, de uma maior dependência feminina. Por outro lado, reconhece-se que o grupo populacional denominado idoso é bastante heterogêneo e que essas informações são bastante afetadas pela idade, conforme será visto posteriormente.

Idosos: problemas para a família?

A importância de se considerar a estrutura familiar para se entender as condições de vida dos idosos decorre não só do fato da família intermediar parte da relação entre o mercado e os indivíduos, distribuindo rendimentos e benefícios entre seus membros, mas também por se observar que no Brasil, em 1996, enquanto 8% da população era idosa, aproximadamente um quarto das famílias

continha, pelo menos, um idoso. Estes chefiavam 22% dos domicílios brasileiros em 1999. Por outro lado, acredita-se que parte do cuidado com os idosos é colocada sobre a família e, especialmente sobre as mulheres. Levando em consideração o quadro de diminuição dos recursos do Estado, da desmontagem do sistema de proteção social e das dificuldades de emprego, o envelhecimento da população brasileira tem sido visto como um aumento de carga sobre as famílias. A preocupação com essa carga é reforçada pela queda da fecundidade (menos filhos para cuidarem dos idosos) e pela maior participação das mulheres no mercado de trabalho (menos tempo).

Já foi visto que as famílias com a presença de idosos, quer na qualidade de chefes de sua própria família ou mesmo como parte de uma outra família, apresentam uma estrutura bastante diferenciada das que não contêm idosos. São famílias menores, em etapas do ciclo vital mais avançado e, conseqüentemente, com estruturas mais envelhecidas e com uma presença maior de mulheres na condição de chefes ou pessoa de referência. Por outro lado, as famílias que continham idosos estavam em melhores condições de vida do que aquelas que não os continham, condições essas medidas pela maior renda média e menor dependência da renda do chefe. Embora o tipo de arranjo predominante seja o de casal com filhos, estes são em proporção bem menor do que no restante das famílias. Em contrapartida, encontra-se nas famílias com idosos uma proporção maior de famílias que contavam com a presença de agregados¹⁴.

Já foi visto no Gráfico 4 que a proporção de domicílios chefiados por idosos cresceu entre 1981 e 1999, o que deve estar associado ao processo de envelhecimento populacional e às melhorias nas condições de saúde. Já foi mostrado que a proporção de chefes de família idosos decresce com a idade. No entanto, mesmo entre a população masculina de 90 anos e mais, esta proporção foi de 64%¹⁵. A probabilidade de uma mulher ser chefe é bem menor do que a de um homem; na verdade, esse valor não atinge nem a metade do estimado para os homens. No entanto, essa probabilidade cresceu expressivamente entre 1981 e 1999, crescimento esse mais acentuado nas idades mais avançadas o que, certamente, está ligado à viuvez.

Dentre os domicílios chefiados por idosos, tem se observado uma tendência crescente na proporção daqueles constituídos por mais de uma família, ou seja com famílias conviventes. Em 1999, estes constituíam 12% dos domicílios chefiados por idosos e 4% dos domicílios nacionais. O maior crescimento ocorreu entre os domicílios chefiados por mulheres, embora a proporção destes seja menor do que a dos chefiados por homens. A estrutura dessas famílias referente ao ano de 1999 está apresentada na Tabela 2.

Tabela 2
Algumas características dos domicílios brasileiros com idosos
Brasil, 1999

	Convivente	Não conviventes
% de domicílios com chefes idosos	88,4	84,9
Chefes homens	66,7	64,5
Chefes mulheres	33,3	35,5
Número médio de pessoas menores de 20 anos		
Chefes homens	0,55	0,66
Chefes mulheres	0,46	0,42
Rendimento médio familiar		
Chefes homens	885,22	1.028,27
Chefes mulheres	657,42	715,27
Rendimento médio domiciliar		
Chefes homens	1.217,91	1.028,27
Chefes mulheres	957,65	715,27
Rendimento médio familiar per capita		
Chefes homens	305,84	367,72
Chefes mulheres	283,80	358,98
Rendimento médio domiciliar per capita		
Chefes homens	241,02	363,36
Chefes mulheres	224,61	349,83
Tamanho médio do domicílio	3,27	2,95
Número médio de pessoas ocupadas	1,37	1,23
Número médio de filhos por família	1,04	0,95
Características dos chefes de domicílios		
Idade média	66,5	65,8
Anos de estudo médio	3,0	3,7
Proporção de ocupados	42,8	44,5
Proporção média da renda familiar que depende do idoso		
Chefes homens	48,8	65,7
Chefes mulheres	49,0	70,6

Fonte: IBGE, PNAD de 1999. Tabulações especiais IPEA.

Dentre os domicílios com famílias conviventes, encontra-se uma proporção mais elevada de chefes idosos e do sexo masculino do que entre as não-conviventes. Nas primeiras, o rendimento médio familiar é mais baixo, porém o rendimento domiciliar é mais alto, em razão do maior número de pessoas

ocupadas. Por outro lado, o rendimento domiciliar médio *per capita* é mais baixo do que entre as não-conviventes, apesar do maior número de pessoas que trabalham. Os chefes das famílias conviventes são ligeiramente mais velhos – e, conseqüentemente, menos educados – e apresentam uma proporção menor de chefes ocupados. Esses resultados e um rendimento mais baixo sugerem que a “consciência” entre as famílias pode ser uma estratégia de sobrevivência para as famílias mais pobres.

Foi mencionado, anteriormente, que uma outra maneira de avaliar a dependência dos idosos em relação às suas famílias, com base em dados secundários, é através da proporção de idosos cuja relação com o chefe da família era a de “parentes” ou “agregados”. O Gráfico 4 mostra um decréscimo nessa proporção ao longo de período analisado, o que ocorreu especialmente entre as mulheres, pois eram estas que apresentaram, em 1981, a mais elevada proporção. Apesar do maior decréscimo, as mulheres ainda continuaram apresentando uma proporção mais elevada de “parentes” ou “agregados” relativamente aos homens.

A comparação da renda desse grupo familiar com a dos demais grupos familiares reforça essa hipótese (vide Tabela 3). Dentre os homens, os parentes são os que apresentam, de longe, a menor renda; menos da metade da renda média dos idosos. Dentre as mulheres, são as cônjuges as que recebem o menor rendimento; colocando-se em segundo lugar, as parentes. A PNAD de 1995 mostrou que 71% das parentes do sexo feminino eram viúvas e 17% solteiras; entre os homens parentes, 45% eram viúvos e 20% casados.

Tabela 3
Rendimento médio de todas as fontes por condição no domicílio e sexo
Brasil, 1999

	Homens	Mulheres	Total
Chefe	637,65	391,97	546,51
Cônjuge	638,37	164,78	185,51
Filho	412,69	308,70	347,75
Parente	266,09	241,55	246,74

Fonte: IBGE, PNAD de 1999. Tabulações especiais IPEA.

Já foi mostrado que a proporção de “parentes e agregados” entre os idosos é crescente com a idade, em oposição à proporção de chefes, que decresce com a idade, o que sugere que essa “dependên-

cia” crescente em função da idade deve estar associada a algum tipo de debilidade/incapacidade física. Sugere também, uma maior dependência entre as mulheres. Esta, porém, decresceu no decorrer dos 18 anos analisados. Esse decréscimo foi mais acentuado a partir dos 70 anos de idade, o que – conjugado com o aumento da proporção de chefes – sugere uma redução da dependência dos idosos sobre a família, especialmente das mulheres. Essa redução da “dependência” pode estar associada à melhoria das condições de saúde¹⁶.

Na verdade, mais do que uma redução na dependência, os dados sugerem uma inversão do seu direcionamento ou uma transferência de apoio intergeracional, assumindo cada vez mais um caráter bidirecional. Já foi mencionado que as famílias brasileiras que contêm idosos estão em melhores condições econômicas do que as demais. Para isso, reconhece-se a importância dos benefícios previdenciários que operam como um seguro de renda vitalício. Em muitos casos, constitui-se na única fonte de renda das famílias. Isso se verifica mesmo quando se consideram estruturas familiares por nível de renda¹⁷.

Por outro lado, os períodos cíclicos de crise econômica enfrentados pela população brasileira, que têm afetado, sobremaneira, o jovem, através, por exemplo, do desemprego, têm levado a que um número crescente de filhos adultos se torne dependente dos pais idosos¹⁸. Isto tem sido expresso, dentre outras coisas, por elevadas taxas de desemprego e subemprego da população adulta jovem, presentes até mesmo em momentos particularmente favoráveis da economia brasileira, como o Plano Real¹⁹. Essa situação tem exigido dos pais desses jovens, provavelmente na faixa etária considerada idosa, um apoio material adicional e, provavelmente, está associado ao crescimento do número de famílias conviventes e extensas.

Couseuil, Santos e Foguel (2001) mostram que a probabilidade de um jovem brasileiro, entre 15 e 16 anos, estar freqüentando a escola é positivamente afetada pela presença de idosos na família. Dentre todas as variáveis consideradas no modelo utilizado pelos autores, essa foi a segunda variável explicativa mais importante. A primeira foi a educação dos pais.

Uma das maneiras de se avaliar o fenômeno mencionado acima é através da participação da

renda do idoso na renda familiar. Em 1999, nas famílias que continham idosos, 53,8% da renda familiar provinha da renda do idoso. Se o chefe for idoso do sexo masculino, essa proporção sobe para 67,5% e se a mulher for chefe, ela passa para 71,8%. Vide Tabela 4. Entre os idosos não-chefes, essa proporção cai para aproximadamente 26%. Mas, como se viu anteriormente, apenas 9% dos idosos do sexo masculino não são chefes.

Tabela 4
Proporção da renda familiar que depende do idoso por sexo
Brasil, 1999

	Homens	Mulheres	Total
Chefes Idosos	67,5	71,8	69,1
Idosos Não Chefes	34,9	24,7	25,8
Total	64,7	45,0	53,8

Fonte: IBGE, PNAD de 1999. Tabulações Especiais IPEA.

Outra indicação do papel que os idosos vêm assumindo em termos de apoio às famílias pode ser obtida através da proporção de filhos adultos, maiores de 21 anos, morando em famílias com idosos chefes. Essa proporção, que fora em 1981 de 17,5% entre as famílias chefiadas por homens e de 26,8% entre as famílias chefiadas por mulheres, passou para 18,6% e 28,8%, respectivamente, em 1999, o que significa um aumento de aproximadamente 7% e 8%, respectivamente²⁰. É interessante salientar que a proporção de filhos maiores de 21 anos é bem maior nas famílias em que o chefe é do sexo feminino. A PNAD de 1995 mostrou que aproximadamente 53% dos filhos do sexo masculino, morando em domicílios chefiados por idosos, eram viúvos e/ou separados, o que provavelmente, significa um retorno à casa dos pais. Entre as mulheres, 57% eram solteiras e 29% viúvas. No caso das mulheres, a sua presença pode estar indicando mais uma saída tardia de casa.

Idosos brasileiros: dependentes físicos?

Acredita-se que uma das características da população idosa que implica algum grau de dependência, com repercussões sobre os arranjos familiares, seja a incapacidade física. O que se espera é que, com a queda da mortalidade, haja um adiamento do momento em que o indivíduo atinge a desabilidade crônica. No entanto, o *timing* e a incidência de incapacidade

física entre os mais idosos não é bem documentada na literatura. Estimativas de Young para alguns países indicam que aproximadamente um quarto das pessoas de 65-74 anos são fisicamente incapazes. Essa proporção cresce com a idade, atingindo cerca de 40% dos que têm entre 75-84 anos e mais da metade dos que têm 85 anos e mais²¹.

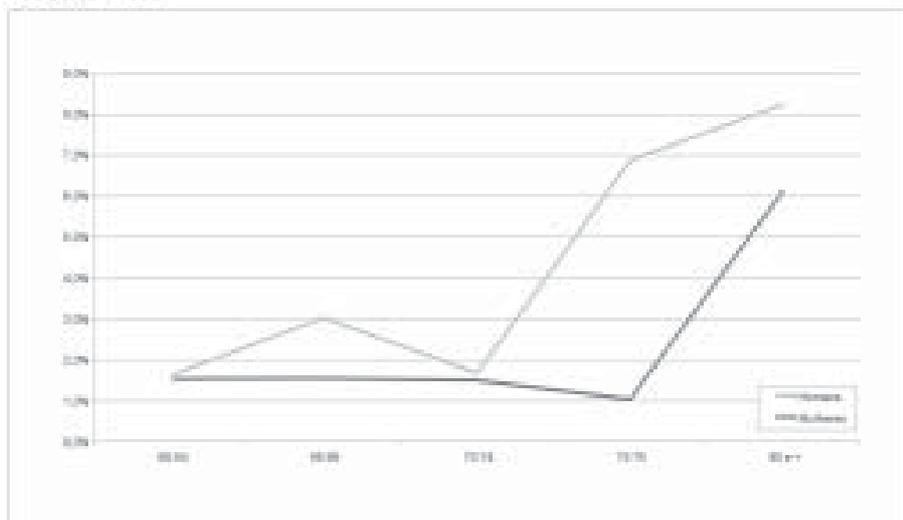
Conforme já se mencionou, de acordo com o Censo Demográfico de 1991, 3,7% do segmento populacional denominado idoso possuía algum tipo de deficiência física ou mental, o que significava aproximadamente, 310 mil pessoas. Embora os idosos representassem 7,2% da população total em 1991, detinham 23,7% das pessoas deficientes no total da população brasileira, indicando que esse segmento é mais afetado por algum tipo de deficiência do que os demais grupos etários²². Os homens idosos eram mais atingidos por algum tipo de deficiência do que as mulheres, o que ocorre pela falta de membros e hemiplegia. O número de homens que apresentava alguma falta de membro superou em mais de duas vezes o de mulheres. Isso pode estar associado ao fato de estarem mais expostos ao risco de contrair acidentes de trânsito, de trabalho, etc. Por outro lado, as mulheres apresentavam uma propensão mais elevada em relação aos homens nas demais deficiências, sendo os diferenciais, neste sentido, mais expressivos na paraplegia, cegueira e deficiência mental²³.

Dada a heterogeneidade do segmento idoso, o Gráfico 5 desagrega as proporções mencionadas por sexo e grupos de idade. Observa-se que estas crescem em função da idade mas, mesmo no grupo de 80 anos e mais, elas não ultrapassam 9%.

O suplemento especial da PNAD-Saúde indagou como a população considerava o seu estado de saúde. Aproximadamente 83% da população idosa brasileira avaliou o seu estado como regular

ou bom. Embora essa proporção decresça por idade, 75% da população de 80 anos e mais considerava o seu estado de saúde como regular ou bom (vide gráfico 6). Apesar de se reconhecer que essa proporção seja bem menor do que a da população adulta, de 20 a 60 anos, ela não pode ser considerada alta. As mulheres declaram um estado de saúde ligeiramente inferior ao dos homens.

Gráfico 5
Proporção de idosos que apresentam algum tipo de deficiência física ou mental
Brasil, 1991



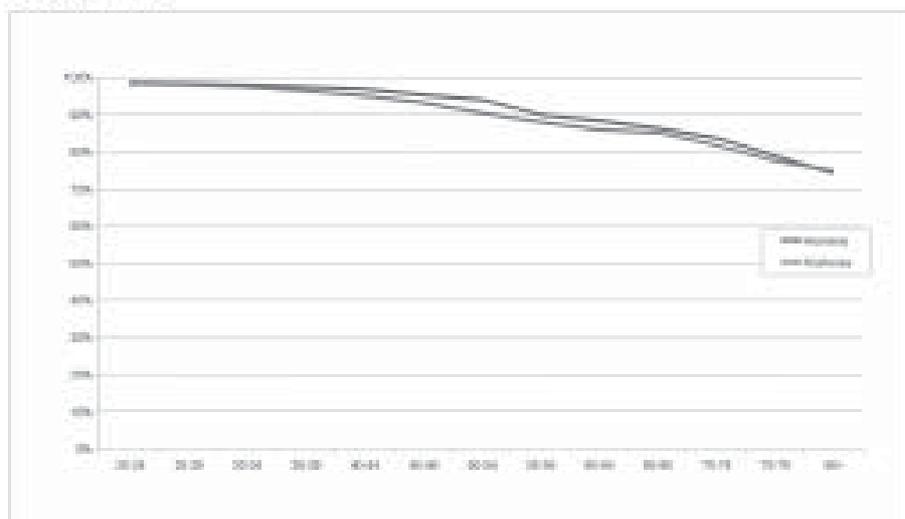
Fonte: IBGE, Censo Demográfico de 1991. Tabelações especiais: IPEA.

Discussão dos resultados

Embora a discussão entre dependência e envelhecimento não seja nova, ela continua centrada na visão que vem desde o início do capitalismo, a qual divide a população em dois segmentos: o produtivo e o dependente, com o segundo sendo visto, em geral, como um peso para a família e para o Estado. Pelo que se viu neste artigo, parece que no caso do envelhecimento da população brasileira é mais apropriado falar em interdependência entre gerações do que em dependência. Isso se deve, em grande parte, ao fato dos idosos brasileiros de hoje estarem desfrutando de melhores condições materiais e de saúde.

Os idosos de hoje possuem uma posição privilegiada em relação a outros segmentos populacionais como, por exemplo, os jovens. Por outro lado, as melhores condições dos idosos contrastam com os efeitos das frequentes crises econômicas por

Gráfico 6
Proporção da população que considera o seu estado de saúde regular ou bom por sexo
Brasil, 1998



Fonte: IBGE, PNAD de 1998. Tabelações especiais/PEA.

que tem passado a economia brasileira e que têm repercutido mais sobre a população adulta jovem, sob a forma de desemprego, violência, gravidez precoce, descasamentos, etc.. Conseqüentemente, o tempo dos filhos adultos passado como dependentes dos seus pais tem aumentado.

Essa melhor situação do idoso tem um custo elevado para o Estado, aumentando os gastos com benefícios de aposentadoria, saúde, etc.. A preocupação com os custos do envelhecimento é um tema recorrente na literatura. Um dos exemplos mais citados é a pressão exercida sobre a Previdência Social, ocasionado pela proporção crescente do segmento populacional em idades avançadas e vivendo mais. Simulações feitas por Beltrão e Oliveira, levando em conta a manutenção das condições atuais de benefício e contribuições, apontam, no médio prazo, para uma insolvência do sistema e uma das possíveis conseqüências seria a ruptura indiscriminada das promessas de direitos. Para muitos idosos, principalmente para aqueles que perderam sua capacidade laborativa e/ou as condições de reingresso no mercado de trabalho, isso pode significar a miséria²⁴.

A necessidade de se repensar o modelo previdenciário, repactuando direitos e obrigações e, principalmente, as formas de financiamento, é hoje um grande desafio não só no Brasil. As tradicionais formas de financiamento não serão suficientes para acompanhar

o crescimento da população idosa, dada a crise do *welfare state*, do pleno emprego, das mudanças nas relações de trabalho, que caminham em direção a uma maior informalização da economia, o desemprego, etc. Isso requer repensar o papel do *welfare state* de uma forma dinâmica, tendo em vista as transformações demográficas e a volatilidade da renda do trabalho que parece ser uma característica do futuro próximo.

No entanto, espera-se que as discussões sobre

a reforma da Previdência no Brasil levem em conta o papel que as aposentadorias desempenham na renda dos idosos e na de suas famílias. Nesse contexto, a universalização da Previdência no Brasil tem cumprido uma função de proteção social moderna, que é essencial às sociedades democráticas, resolvendo, de forma pelo menos parcial, o problema da pobreza entre os idosos do país. Além disso, a política da previdência permite, no âmbito familiar, uma revalorização das pessoas idosas, as quais, com a renda de aposentadoria, desempenham um papel muito importante na subsistência familiar, invertendo o seu papel social de assistidas para assistentes.

Conclui-se que, no nível micro, o grau de dependência dos indivíduos idosos é, em parte, determinado pela provisão de rendas por parte do Estado. Como uma parcela importante da renda familiar depende da renda do idoso, pode-se supor que quando se reduzem ou se aumentam benefícios previdenciários, o Estado não está simplesmente atingindo indivíduos, mas uma parcela importante dos rendimentos de famílias inteiras. Como conseqüência, o perfil do Sistema Previdenciário construído hoje influirá na distribuição futura da renda das famílias.

Um outro ponto de preocupação com o envelhecimento populacional é com a pressão sobre os custos de saúde, o que pode parecer paradoxal à

primeira vista, dado que grande parte da queda da mortalidade e da melhoria das condições de saúde da população idosa deve-se aos investimentos feitos nessa área. A questão reside no fato das diferenças no perfil epidemiológico do idoso relativamente às faixas etárias mais jovens, o que leva ao crescimento da taxa de utilização hospitalar, com o avançar da idade. Alternativas para a redução de gastos com saúde podem ser pensadas visando, por exemplo, substituir a quantidade de procedimentos de internação pela qualidade deste serviço, reduzindo assim as taxas de utilização. Uma maior redução de custos pode ser também obtida com o aumento da qualidade de vida das pessoas idosas, o que diminuiria o número de internações, melhorando os padrões de morbidade e produzindo uma redução da mortalidade nas faixas etárias mais avançadas.

Voltando à questão da dependência, um outro ponto a que se chegou é que a inatividade potencial atribuível aos indivíduos idosos é mais observável entre as mulheres, embora, mesmo entre estas, esteja decrescendo. Para elas, parece mais fácil associar o envelhecimento com a inatividade mas, na verdade, a questão passa necessariamente pela dependência econômica, o que se deve principalmente ao efeito de coorte: à menor participação na atividade econômica das mulheres no passado. Isso resultou numa menor proporção de mulheres aposentadas relativamente aos homens e com menor rendimento médio. Mas, esse é um processo em mudança.

Por outro lado, trabalhou-se com as definições de ativo/inativo clássicas, para as quais o trabalho doméstico, que absorve a maior parte das mulheres idosas, não é considerado. Enquanto as mulheres não-idosas apresentam um grau de pobreza maior do que os homens, o inverso ocorre quando se analisa o segmento populacional idoso²⁵. Dois fatores demográficos ajudam a compreender esse resultado: a maior longevidade feminina e a nupcialidade. Em outras palavras, se a mulher se casa terá uma chance maior de ficar viúva do que o homem e, mesmo sem trabalhar, terá assegurada uma pensão vitalícia. Para as idosas de hoje a viuvez pode representar um momento de liberdade, com os filhos já criados, uma renda vitalícia etc..

Embora decrescente no tempo, uma parcela não desprezível de mulheres idosas, substancialmente

maior do que a de homens, se encontrava como “parentes” do chefe do domicílio e apresentando um grau de pobreza maior do que os da população masculina e do segmento populacional não-idoso. Esses resultados parecem estar retratando uma situação de dependência em que se encontra uma parcela das mulheres idosas brasileiras e parece estar relacionada ao fato dessas mulheres não casarem ou não terem feito parte do mercado de trabalho.

Conquanto as mulheres idosas sejam mais “dependentes”, ou seja, carentes de ajuda, são elas as que fornecem maior apoio seja na condição de mãe idosa para filhos e netos, seja na de filha adulta para pais idosos. Isso reflete não só o fato de laços afetivos mais fortes entre mulheres mas, também, a disseminação de valores tradicionais, segundo os quais a responsabilidade com os cuidados de pais e filhos recai primordialmente sobre a mulher.

Em síntese, o que se pode falar é da complexidade que envolve a discussão sobre envelhecimento e dependência. Um ponto que se quer ressaltar é que encarar o envelhecimento populacional como um problema é assumir uma oferta inelástica de recursos e um padrão de distribuição dos mesmos estático, *vis a vis* um crescimento acelerado do segmento idoso. A História tem mostrado que nos últimos 200 anos a oferta de recursos tem acompanhado o crescimento populacional. A pobreza crescente em quase todo o mundo tem sido muito mais uma consequência da distribuição de recursos na sociedade do que da falta destes. Em resumo, o envelhecimento populacional, assim como qualquer outra mudança na estrutura etária de uma população, não é intrinsecamente bom ou ruim: trata-se de um fenômeno que pode ou não ser um problema em função da maneira como a sociedade lida com ele.

Finalmente, espera-se que os debates futuros sobre o envelhecimento e políticas sociais estejam mais desvinculados das lentes malthusianas. Isso significa considerar tanto o segmento populacional chamado idoso quanto a quantidade e a forma de distribuição de recursos na sociedade como variáveis dinâmicas. Além disso, parafraseando um demógrafo neo-zelandês, espera-se que a contribuição da Demografia como ciência a esse debate extrapole a função de simplesmente, “contar pessoas mas, assegure que as pessoas contem” (Pool, 1997, p 1).

Referências bibliográficas

- ARIAS, Alfonso Rodríguez. (1998) Avaliando a Situação Ocupacional e dos Rendimentos do Trabalho dos Jovens Entre 15 e 24 Anos de Idade na Presente Década. In: *Jovens Acontecendo na Trilha das Políticas Públicas*. Brasília : CNPD, V. 3, pp.519-44.
- BARROS, Ricardo Paes de, MENDONÇA, Rosane e SANTOS, Daniel. (1999) Incidência e natureza da pobreza entre idosos no Brasil. In: CAMARANO (org). *Muito Além dos 60: os novos idosos brasileiros*, IPEA, Rio de Janeiro, pp.221-250.
- BELTRÃO, Kaizô Iwakami e OLIVEIRA, Francisco B. de. (1999) O idoso e a previdência social. In: CAMARANO (org). *Muito Além dos 60: os novos idosos brasileiros*, IPEA, Rio de Janeiro, (1999), pp. 307-18.
- CAMARANO, Ana Amélia. O Idoso Brasileiro no Mercado de Trabalho. trabalho a ser publicado in RAMOS, Lauro. *Estrutura e Funcionamento do Mercado de Trabalho no Brasil*, IPEA.
- CAMARANO, (2000). Ana Amélia *et alii*. Como Vive o Idoso Brasileiro. In: CAMARANO (org). *Muito Além dos 60: os novos idosos brasileiros*, IPEA, Rio de Janeiro, (1999), pp.19-74.
- CAMARANO, Ana Amélia e MEDEIROS, Marcelo (1999), Introdução In: CAMARANO (org). *Muito Além dos 60: os novos idosos brasileiros*, IPEA, Rio de Janeiro, pp.1-18.
- CAMARANO, Ana Amélia (1999). Conclusões In: CAMARANO (org). *Muito Além dos 60: os novos idosos brasileiros*, IPEA, Rio de Janeiro, pp.369-382.
- CAMARANO, Ana Amélia e EL GHAOURI, Solange Kanso. (1999) Idoso brasileiros: que dependência é essa? In: CAMARANO (org). *Muito Além dos 60: os novos idosos brasileiros*, IPEA, Rio de Janeiro, (1999), pp.281-306.
- CORSEUIL, Carlos Henrique, SANTOS, Daniel Domingues e FOGUEL, Miguel Nathan. Decisões Críticas em Idades Críticas: A Escolha dos Jovens entre Estudo e Trabalho no Brasil e em Outros Países da América Latina. *Texto para discussão nº 797*. IPEA, Junho de 2000.
- DELGADO, Guilherme C. e JUNIOR, Celso Cardoso. (1999) O idoso e a previdência rural no Brasil: a experiência recente da universalização. In: CAMARANO (org). *Muito Além dos 60: os novos idosos brasileiros*, IPEA, Rio de Janeiro, pp.1-18.
- GOLDANI, Ana Maria. (1998.) Famílias e Famílias, Chefe e Chefes: a urgência de enfrentar o velho e sempre atual desafio dos conceitos. (mimeo)
- GOLDANI, Ana Maria. Families in later years in Brazil: burdens of family care giving to the elderly and the role of public policy. The young and elderly – issues on morbidity and mortality. Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional – CEDEPLAR. Belo Horizonte, 1992.
- LEE, Ronald D.. Intergenerational Relations and the Elderly. *National Research Council*. Washington D. C.: National Academy Press, 1997. pp. 212-33
- NERI, Marcelo e NASCIMENTO, Mabel. O acesso ao capital dos idosos brasileiros: uma perspectiva do ciclo de vida. Rio de Janeiro, Setembro 1999. mimeo.
- POOL, Ian (1997) *Development, Public and social policy: the role of Demography*. Paper apresentado na Conferencia Geral de População, IUSSP, Beijing.
- SAAD, Paulo Murad. Transferências de apoio entre gerações no Brasil: um estudo para São Paulo e Fortaleza. in: CAMARANO (org). *Muito Além dos 60: os novos idosos brasileiros*, IPEA, Rio de Janeiro, (1999), pp.251-80.
- WAJNMANN, Simone, OLIVEIRA, Ana Maria H. C de e OLIVEIRA, Elzira Lúcia de. A atividade econômica dos idosos no Brasil. in: CAMARANO (org). *Muito Além dos 60: os novos idosos brasileiros*, IPEA, Rio de Janeiro, (1999), pp.181-220.
- VERAS, Renato. *Desafios e conquistas advindas da longevidade da população: o setor saúde e as mudanças necessárias*. Rio de Janeiro, Setembro 1999. mimeo.

Notas

- 1 Vide Camarano (1999).
- 2 É a relação entre a população idosa, considerada dependente, e a população em idade produtiva.
- 3 Vide Camarano e Medeiros (1999).
- 4 Vide Camarano *et alii* (1999) e Wajmann *et alii* (1999).
- 5 Vide Camarano (2000).
- 6 Vide Barros *et alii* (1999).
- 7 Benefícios de aposentadorias ou pensões foram considerados como renda.
- 8 Em que medida, o benefício da aposentadoria pode ser visto como uma carga para o Estado ou para os indivíduos ativos é um assunto bastante polêmico. Para Lee (1997), num modelo de repartição simples como o brasileiro, o benefício de aposentadoria de um idoso depende da renda de um indivíduo ativo.
- 9 Vide Camarano e El Ghaouri (1999).
- 10 Vide Barros *et alii* (1999).
- 11 Vide Saad (1999).
- 12 Vide Veras (1999).

13 Os dados sobre o estado de saúde dos idosos foram extraídos do suplemento especial sobre saúde, incorporado à PNAD de 1998.

14 Vide: Camarano et alii (1999).

15 Vide Camarano e Kanso (1999).

16 Vide: Camarano e Kanso (1999).

17 Vide: Camarano et alii (1999).

18 Sobre essa questão, consulte: Camarano e Kanso(1999) e Saad (1999).

19 De acordo com Arias (1998, p 524), a taxa de desemprego da população de 15 a 24 anos chegou a atingir 27% na classe de renda mais baixa das áreas metropolitanas brasileiras.

20 Dados não mostrados.

21 Citado por Goldani (1992), p 250.

22 O Censo de 1991 apresentou as seguintes classificações de deficientes:

“Cegueira, para a pessoa que é totalmente cega desde o nascimento ou que tenha perdido a visão posteriormente por doença ou acidente.

Surdez, para a pessoa que é totalmente surda desde o nascimento (surdo-mudez) ou que tenha perdido a audição posteriormente por doença ou acidente.

Paralisia de um dos lados, para a pessoa hemipléfica.

Paralisia das pernas, para a pessoa parapléfica, ou seja, pessoas com os membros inferiores paralisados.

Paralisia total, para a pessoa tetraplégica, ou seja, com os membros superiores (braços) e inferiores (pernas) paralisados.

Falta de membros (s) ou parte dele (s), para pessoas que não tenham um dos membros superiores ou inferiores, ou ambos, desde o nascimento ou por posterior amputação, devido a doença ou acidente.

Deficiência mental, para a pessoa com retardamento mental resultante de lesão ou síndrome irreversível que se manifesta durante a infância e se caracteriza por grande dificuldade de aprendizagem e adaptação social.

Mais de uma, para a pessoa portadora de mais de uma das deficiências enumeradas.

Nenhuma das enumeradas, para a pessoa que não tem nenhuma das deficiências enumeradas anteriormente ou para aquela que não é deficiente.

As pessoas que não apresentaram resposta à indagação foram contadas no grupo **Sem Declaração**.” Vide: IBGE, (1991), p 30.

23 Vide Camarano e Kanso (1999).

24 Vide Beltrão e Oliviera (1999).

25 Vide Barros et alii (1999).

*Ana Amélia Camarano é Diretora Adjunta da Diretoria de Políticas Sociais do IPEA e Coordenadora da Área de População e Família do IPEA. A autora agradece a Ana Roberta Pati Pascom pela ajuda na elaboração de tabelas e gráficos que constam deste texto.

Tendencias y patrones de la migración internacional en América Latina y el Caribe*

*Miguel Villa**

*Jorge Martínez Pizarro***

Presentación

La generación de conocimiento para explicar la migración y diseñar políticas exige datos apropiados, relevantes y oportunos. Las limitaciones que afectan a otras fuentes hacen que los censos de población sean el principal recurso disponible para enfrentar aquellas exigencias en la región. El Proyecto IMILA (Investigación de la Migración Internacional en Latinoamérica) del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), División de Población, reúne datos recabados por los censos nacionales que posibilitan cuantificar la migración y caracterizar a los migrantes. No obstante su utilidad, esta información adolece de restricciones, pues los datos se refieren sólo a los *stocks* acumulados de migrantes y no a los flujos; tampoco permiten identificar con claridad a los migrantes indocumentados ni a los que se desplazan temporalmente.

Los datos del Proyecto IMILA permiten identificar tres grandes patrones migratorios. El primero corresponde a la inmigración de ultramar hacia América Latina, cuya intensidad declinó durante los últimos decenios: la no renovación de las corrientes, los movimientos de retorno y los efectos de la mortalidad han reducido los *stocks* de inmigrantes. Un segundo patrón es el de la migración intrarregional, alimentada por factores estructurales – desigualdades de desarrollo económico y social – y coyunturales; el *stock* de estos migrantes se duplicó en los años setenta, tendiendo posteriormente a esta-

bilizarse. Argentina y Venezuela, en América del Sur, y Costa Rica, en Centroamérica, han sido los principales países de destino de esta migración; en el Caribe se observa una intensa circulación de personas entre los países insulares. El tercer patrón es el de la emigración de latinoamericanos y caribeños cuyo principal destino es los Estados Unidos, donde el *stock* de inmigrantes latinoamericanos y caribeños se duplicó entre 1980 y 1990.

El examen de la información disponible en el Proyecto IMILA pone en evidencia la marcada heterogeneidad de las características de los migrantes y sugiere que los factores asociados a la migración han adquirido una creciente complejidad. En este documento sólo se analiza la composición de la migración según género y a la participación de personal calificado. Con relación a las repercusiones generales de la migración se establece un contrapunto entre efectos de signo opuesto a escala estructural e individual.

La sección final del documento incluye algunas reflexiones especulativas sobre las tendencias de la migración en el contexto socioeconómico contemporáneo. Una somera exploración de las relaciones entre la migración y las tendencias del desarrollo permite destacar las potencialidades que deparan los esfuerzos en favor de un esquema de regionalismo abierto y de integración en el ámbito más amplio de la globalización. Se enfatiza que las políticas en materia de migración requieren establecer concertaciones a escala internacional. Además, se indica que tales políticas ganarán en efectividad y

eficacia si son concebidas como componentes de las estrategias de desarrollo.

Debilidades y potencialidades de la información existente

Los complejos problemas de la “indocumentación”

La migración internacional constituye uno de los factores de mayor importancia en la explicación de como evolucionaron las sociedades de América Latina y el Caribe. Más allá de la profundidad de sus raíces – de merecido reconocimiento en la historia – la persistencia y los sucesivos cambios de la migración no parecen haber encontrado una dedicación igualmente sostenida entre los decisores públicos de la región. El tema emerge a la luz cada cierto tiempo y como respuesta a la percepción de que alguno de sus efectos o características está configurando un problema de relevancia social. Así, con una frecuencia cada vez mayor, se alzan voces para expresar aspiraciones o visiones críticas sobre el tipo de inmigrantes que cabe estimular, aceptar o rechazar; ello suele conllevar el diseño o la reformulación de las normas que rigen los desplazamientos de personas a través de las fronteras.

La pérdida de recursos humanos calificados, la conformación de redes sociales y el papel de las remesas se encuentran entre los elementos que despiertan interés por la emigración. Diversos episodios, a menudo dramáticos, de poblaciones desplazadas en forma forzosa a raíz de convulsiones sociopolíticas contribuyen a reavivar la preocupación por la migración y sus repercusiones sobre el desarrollo.

Sin embargo, el conocimiento científico – como las acciones que de él se deriven – no puede construirse sólo sobre la base de percepciones, aspiraciones, inquietudes y preocupaciones, en especial si no tienen un claro sustento empírico. La ausencia de fundamento sólido inhibe el examen riguroso de los comportamientos y tendencias, la predicción de cambios y la evaluación de las consecuencias de la migración internacional. La falta de información apropiada, oportuna y relevante – que conspira en contra del conocimiento de la migración internacional y de la posibilidad de actuar sobre ella – se origina principalmente en las limitaciones de

las fuentes de datos, que configuran la esencia de la “indocumentación” en este campo. Como se reconoce en un documento de la División de Población de las Naciones Unidas, “...en todos los debates sobre la migración internacional hay tres denominadores comunes: la falta de datos sobre la migración, la falta de una teoría coherente que explique la migración internacional y una comprensión muy inadecuada de la compleja relación entre la migración y el desarrollo” (Naciones Unidas, 1997, p.8).

Si bien en la mayoría de los países de la región se dispone de registros de entradas y salidas por sus puertos internacionales, los problemas de esta fuente son serios. Como el propósito de estos registros es dejar constancia de los cruces de frontera, que suelen ser muy numerosos, la identificación de los migrantes propiamente tales se convierte en una tarea difícil; la cobertura de entradas y salidas suele diferir entre los diversos lugares de control; los antecedentes recabados de las personas que ingresan o egresan de los países son escasos y presentan un reducido potencial analítico; los datos recopilados no siempre son procesados de manera adecuada y, cuando ello ocurre, su publicación sufre retrasos. Además, y pese a los esfuerzos por establecer criterios comparables, las modalidades de registro de entradas y salidas no son similares entre los países. Las limitaciones que afectan a otras inscripciones administrativas – como las referidas a pasaportes, visados, extranjeros presentes o permisos de trabajo – no son menores.

Una iniciativa de cooperación regional: el Proyecto IMILA.

A raíz de las agudas deficiencias de las fuentes alternativas, los censos nacionales de población son la principal vertiente de información para el estudio de la migración internacional. Dadas su universalidad y la amplia gama de datos demográficos y socioeconómicos que reúne, el censo de población presenta ventajas todavía insustituibles. Con todo, la información censal de un país no se presta para estimar – por lo menos de modo directo – la emigración de los nativos de un país. Es aquí donde estriba el mérito del Proyecto de Investigación de la Migración Internacional en Latinoamérica (IMILA) puesto que,

gracias al intercambio de información entre países, permite organizar los datos sobre la población empadronada en los censos de países diferentes al de su nacimiento¹.

En su expresión más simple, el Proyecto IMILA permite la construcción de una típica matriz de origen y destino de los migrantes entre países. La calidad migratoria se especifica – dependiendo de las preguntas contenidas en los censos nacionales – según el lugar de nacimiento de las personas, el año de llegada al país y el lugar de residencia en una fecha previa a la del censo. Merced a la combinación de los datos disponibles, los países pueden disponer de diversas estimaciones sobre inmigración y emigración. Así, las personas registradas como inmigrantes en el censo de un país serán también emigrantes en sus países de origen. Si la información sobre migración se obtiene mediante la pregunta sobre el lugar de nacimiento, se asumirá que el fenómeno ocurrió una sola vez a lo largo de la vida de los individuos; en cambio, si se dispone de la pregunta sobre el año de llegada al país – o de aquella relativa al lugar de residencia en una fecha fija anterior al censo – la migración podrá estudiarse por períodos.

Cuando los datos censales sobre períodos de migración se refieren a toda la población empadronada, es posible calcular la inmigración de nativos del país que (por haber residido en el exterior) alguna vez fueron emigrantes; esta migración de retorno se obtiene identificando los nativos según el año de llegada o el país de residencia en una fecha fija anterior a la del censo. La emigración de personas nacidas en el exterior (inmigrantes) puede estimarse comparando los datos sobre el país de nacimiento en dos censos sucesivos y descontando los efectos de la mortalidad (mediante el uso de relaciones de supervivencia) y de la inmigración de extranjeros en el período intercensal.

En procura de propiciar una utilización más intensa del caudal de información suministrado por los censos, los organismos nacionales de estadística entregan al CELADE los registros de personas nacidas en el extranjero². Con ellos se generan tabulados especiales, incluyendo características biodemográficas (sexo, edad, fecundidad, mortalidad infantil) y sociodemográficas (estado civil, educación e inserción laboral) de tales personas. Además

de proporcionar insumos para preparar proyecciones de población, la información del banco de datos del Proyecto IMILA se utiliza en numerosos estudios sobre la migración internacional latinoamericana, que abordan tanto los posibles factores determinantes como las eventuales consecuencias de la migración (CELADE, 1999; Martínez, 2000, 1997 y 1992; Pellegrino, 2000, 1995 y 1993)³.

Los límites posibles con los datos de IMILA.

La información reunida en el banco de datos del Proyecto IMILA tiene limitaciones, inherentes a la naturaleza de la fuente básica. En primer lugar, muchos censos presentan omisiones diferenciales – en cantidad y calidad – entre el total de la población y los migrantes internacionales. En países que tienen proporciones elevadas de migrantes indocumentados (o en aquellos donde los extranjeros perciben riesgos de discriminación), es posible que algunos eludan el empadronamiento o se declaren nativos o transeúntes (Jaspers-Faijter, 1987). Esa omisión tenderá a ser más frecuente entre los que no pertenecen a un hogar, como sucede con los inmigrantes que dejan tras de sí a su familia.

Un segundo tipo de limitación se refiere a la comparabilidad de los datos a escala internacional. Además de las diferentes interpretaciones del concepto de residencia entre los censos *de facto* y *de jure* – y de los distintos grados de cobertura de la población – las boletas censales de los países no siempre incluyen las mismas preguntas. Ello incide tanto en la especificación del concepto operativo de migración (que exige elementos de referencia temporales) como en la evaluación de las características demográficas y socioeconómicas de las personas. También es sabido que la periodicidad de las operaciones censales no obedece a un calendario regular sino que cada país las realiza en fechas diferentes.

Un tercer orden de limitaciones de los datos censales es de índole metodológica y conceptual. Todo censo empadrona la población existente en un país en un momento dado y, por lo mismo, sólo brinda una imagen del *stock* de migrantes acumulados hasta aquel momento. Tal *stock* comprende únicamente al número de migrantes sobrevivientes y también a los que no volvieron a migrar antes de

la fecha del censo, y no a las migraciones ocurridas a lo largo del tiempo (Pellegrino, 2000), implicando que se pierde de vista la condición de proceso que tiene la migración internacional. Tal restricción hace que el censo sea un instrumento inapropiado para registrar la movilidad estacional y cíclica de las personas y que dificulta la identificación de los desplazamientos coyunturales. El hecho de que no sea posible identificar a las personas que participan en estos movimientos de corta duración representa un obstáculo importante en una época de creciente apertura económica internacional e integración de mercados y en la que adquieren fuerza los estilos de flexibilidad laboral (puesta en evidencia por las diversas formas de segmentación temporal en la utilización de la mano de obra).

No obstante las limitaciones señaladas, el Proyecto IMILA es, sin duda, una iniciativa de gran importancia para lograr un conocimiento aproximado de la migración internacional de los latinoamericanos. Algunas de esas limitaciones podrán superarse a medida que progresen las metodologías y prácticas censales de los países y otras restricciones – como las relativas a aspectos particulares de la migración o a sus rasgos específicos a escala local – puedan enfrentarse mediante estrategias de investigación que complementen el tipo de información reunida por dicho Proyecto. También es posible confrontar las estimaciones directas que se obtienen de los datos de IMILA con las que se deducen de procedimientos indirectos, como los diseñados para cuantificar la emigración mediante preguntas sobre el lugar de residencia de parientes. El Proyecto IMILA es, entonces, una valiosa experiencia de cooperación regional que puede constituirse en un punto de partida sólido para propiciar la formación de sistemas de observación permanente de la migración.

Grandes patrones del mapa migratorio de la población de la región

Una revisión de las tendencias de la migración internacional registradas en América Latina y el Caribe a lo largo de la segunda mitad del siglo XX permite identificar tres grandes patrones: la inmigración de ultramar, la migración intrarregional y la emigración hacia el exterior. No obstante su coexis-

tencia, la importancia relativa y las características de estos patrones han variado con el curso del tiempo.

La inmigración de ultramar

En el período comprendido entre la segunda mitad del siglo XIX y la primera del XX la inmigración de ultramar fue bastante intensa, aunque fluctuante, y ejerció una decisiva incidencia, cuantitativa y cualitativa, en la configuración de varias sociedades nacionales de la región, especialmente en los países de la vertiente atlántica, que poseían condiciones favorables para la inserción social y económica de personas migrantes que, en su mayoría, venían del sur de Europa. La inmigración europea se relacionó estrechamente con las zonas más integradas a los circuitos económicos internacionales que, amén de disponer de “espacios vacíos”, experimentaron un rápido proceso de modernización productiva (Pellegrino, 2000); la expansión económica de estas zonas posibilitó la generación de puestos de trabajo y salarios superiores a los imperantes en los países de Europa meridional, hecho que contribuyó a una rápida movilidad social ascendente.

Durante los años posteriores a la segunda guerra mundial, Europa fue escenario de una vigorosa transformación económica, que comenzó en las naciones del norte y occidente y que más tarde se extendió – al amparo de los mecanismos de integración – a los países del sur de ese continente. Tales cambios contribuyeron a afianzar la retención de población en su origen. De modo concomitante se fue ensanchando la distancia entre el grado de desarrollo socioeconómico de las naciones europeas y el de los países de América Latina y el Caribe. Todo ello redundó en una disminución sustancial de las corrientes migratorias destinadas a esta región a la vez que sirvió de estímulo a la migración de retorno al viejo continente.

A contar de los años sesenta y en virtud de la escasa renovación de los flujos, los inmigrantes de fuera de la región sufrieron un sostenido envejecimiento; en este contexto, la mortalidad y la migración de retorno resultaron en una gradual merma del *stock* de aquellos inmigrantes, que disminuyó de unos cuatro millones de personas en 1970 a menos de dos y medio millones en 1990 (cuadro 1).

Cuadro 1

América Latina: Población inmigrante según procedencia. Censos nacionales de población de 1970, 1980 y 1990 a/

Procedencia	Fechas censales b/			Tasas anuales de crecimiento	
	1970	1980	1990	1970-1980	1980-1990
Resto del mundo (Inmigración de ultramar)	3873420	3411426	2350441	-1.27	-3.68
Porcentaje	76.1	63.1	51.2		
América Latina y el Caribe (mig. intrarregional)	1218990	1995149	2242268	4.83	1.17
Porcentaje	23.9	36.9	48.8		
Total	5092410	5406575	4592709	0.60	-1.63
Porcentaje	100.0	100.0	100.0		

Fuente: Estimaciones elaboradas a partir del banco de datos IMILA de CELADE.

a/: El número de países considerados es de 16 en 1970; 14 en 1980 y 13 en 1990.

b/: Las fechas corresponden al año de las rondas de censos nacionales.

Si bien la inmigración originada en el exterior de la región no cesó totalmente – pues todavía se registran flujos menores, procedentes principalmente de Asia – es manifiesta la declinación de su intensidad en los últimos decenios, cuando las tasas de cambio del *stock* se hicieron negativas. Como resultado, declinó la proporción de personas de origen extrarregional entre los inmigrantes registrados por los censos de los países latinoamericanos: en 1970 representaban más de las tres cuartas partes del total de los inmigrantes y en 1990 eran apenas poco más de la mitad. Esta evolución descendente permite sugerir que el tradicional carácter atractivo de América Latina para la población de otras regiones mostró claros signos de agotamiento en la segunda mitad del siglo XX.

El patrón migratorio intrarregional

Los países latinoamericanos y caribeños se distinguen por la frecuencia de los desplazamientos humanos a través de las fronteras nacionales, fenómeno fuertemente enraizado en la histórica heterogeneidad económica y social de los territorios de la región. Facilitadas por la vecindad geográfica y la proximidad cultural, las corrientes migratorias intrarregionales encuentran su destino preferente en aquellos países cuyas estructuras productivas son más favorables para la generación de empleos y que, por lo común, detentan mayores grados de equidad social. Además de los factores de tipo estructural, la evolución de este patrón migratorio han influido tanto las coyunturas de expansión o retracción económica como las contingencias sociopolíticas (Pellegrino, 2000, 1995 y 1993). Así, por ejem-

plo, las instancias de ruptura y restablecimiento de las formas democráticas de gobierno han repercutido en la formación de virtuales oleadas de exiliados y “retornantes” entre naciones con fronteras comunes.

La motivación para estudiar la migración que tiene orígenes y destinos dentro de la región se ha

visto acrecentada en años recientes y la merma de los flujos provenientes desde fuera de la región, el incremento de la denominada migración fronteriza y los esfuerzos de integración económica han contribuido a este creciente interés. Ello ha permitido advertir que la sostenida persistencia de algunas corrientes intrarregionales se asocia con mecanismos de articulación de los mercados de trabajo entre países vecinos, por lo que se asemejan a la migración a escala intranacional. Otras corrientes, afectadas por fluctuaciones temporales, se vinculan con cambios de orden más bien coyuntural.

Durante los años setenta se advirtió un notable aumento de la migración intralatinoamericana; junto a la persistencia de los factores estructurales, las alteraciones sociopolíticas acaecidas en ese decenio llevaron a que el número de migrantes se duplicara, para llegar en 1980 a casi dos millones de personas (cuadro 1). En cambio, a lo largo de los años ochenta y a raíz del impacto tanto de la crisis económica y de los subsecuentes programas de reforma estructural – que se hicieron sentir con especial fuerza en las principales naciones de destino – como del restablecimiento de las normas de convivencia civil en varios países, el crecimiento del *stock* de migrantes dentro de América Latina fue más modesto: el total acumulado sólo aumentó a 2.2 millones de personas (tablas 1 a 3 del anexo)⁴.

Si bien la información de los censos de la ronda de 1990 sugiere una estabilización del número absoluto de migrantes intralatinoamericanos, algunos indicios señalan que en los años previos se habría acentuado la tendencia al reemplazo parcial de la migración tradicional por otras formas de movilidad. Estas últimas presentan rasgos de reversibilidad –

puesto que incluyen desplazamientos de duración temporal variable y no involucran el traslado del lugar de residencia – que parecen revelar una ampliación de los espacios de vida de una parte creciente de la población, fenómeno consonante con los nuevos modelos de estructuración territorial de las economías de la región.

No obstante los cambios del contexto socioeconómico y político, los orígenes y destinos de las corrientes migratorias dentro de América Latina no se alteraron mayormente, lo que revela una consolidación del escenario territorial de esta migración. Casi dos tercios de los latinoamericanos que en 1990 residían en países de la región distintos al de nacimiento se concentraban en Argentina y Venezuela. Argentina ha sido el destino tradicional de numerosos contingentes de paraguayos, chilenos, bolivianos y uruguayos; atraídos por las posibilidades de trabajo en la agricultura, la manufactura, la construcción y los servicios, esos inmigrantes se hicieron más notorios a medida que disminuyó la inmigración europea. En Venezuela, bajo el alero de una economía incentivada por la bonanza petrolera, la principal afluencia de migrantes en el decenio de 1970 fue la de colombianos, seguida por la de personas del cono sur forzadas a dejar sus países de origen.

Durante la llamada “década perdida” de 1980, Argentina y Venezuela experimentaron una ostensible disminución de la intensidad de la inmigración: los datos censales de la ronda de 1990 revelan una disminución del *stock* total de inmigrantes en ambos países. Sin embargo, el número de personas procedentes del resto de América Latina aumentó ligeramente. Un ejercicio de estimación indirecta permite apreciar que en los años ochenta Argentina y Venezuela experimentaron una no despreciable inmigración neta desde otros países latinoamericanos⁵. En el mismo lapso, algunos países tradicionalmente emisores de población registraron una importante migración de retorno. La expansión económica de Paraguay en los años setenta, a raíz de los efectos asociados a la ejecución de grandes obras hidroeléctricas y de un intenso proceso colonizador, motivó el retorno de emigrantes nacionales desde Argentina y el aumento de la inmigración originada en los países vecinos. En años recientes, junto a la migración de retorno, en Chile se aprecia

una inmigración de personas originarias de otros países de América Latina (CEDLA y otros, 2000; Martínez, 1997).

Por lo tanto, no toda la migración intralatinoamericana encuentra su destino en Argentina y Venezuela. Así, en otro ejemplo de esta relativa diversidad de los países de destino, las graves alteraciones sociopolíticas que afectaron a la subregión de Centroamérica en los años setenta y ochenta – aunadas a las históricas insuficiencias estructurales en materia de desarrollo – dieron lugar a que el *stock* de inmigrantes nicaragüenses y salvadoreños aumentara considerablemente en Costa Rica entre 1973 y 1984. Durante el mismo período, México se convirtió en importante receptor de corrientes también originadas en los países centroamericanos, en especial Guatemala y El Salvador. Algo similar – con cifras menores pero con efectos de mayor envergadura en las esferas económicas, sociales y culturales – puede decirse respecto de Belice.

En el conjunto de la emigración intrarregional alrededor de 1990, los colombianos registraron la mayor magnitud absoluta: algo más de 600 mil fueron empadronados en los censos de otros países de latinoamericanos (90% en Venezuela). Por ese entonces, los emigrantes chilenos y paraguayos, con un total cercano a los 280 mil (más de tres cuartas partes de ellos censados en Argentina), compartían el segundo lugar entre los emigrantes intralatinoamericanos. No obstante su magnitud absoluta, estas cifras representaban – salvo en Paraguay – menos del 3% de las poblaciones de los países de origen. Un caso especial es el de la emigración uruguaya – que se orienta principalmente a Argentina – cuando a comienzos del decenio de 1970 alcanzó una intensidad similar a la de la mortalidad en el país de origen (Fortuna y Niedworok, 1985).

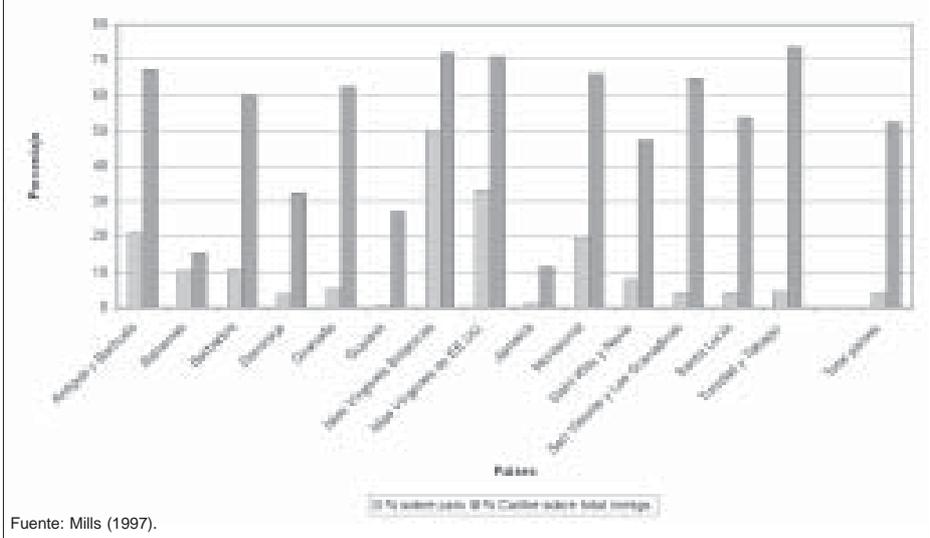
La migración en la Comunidad del Caribe anglófono muestra un sello peculiar: la intensa circulación de personas entre los países de la subregión – favorecida por la cercanía geográfica – se compone de una proporción relativamente reducida de traslados de residencia y de otra mayor de movimientos de tipo recurrente (Simmons y Guengant, 1992). Algunos de estos movimientos conllevan el retorno a los países de origen y otros se realizan por etapas, que incluyen estaciones de

parada como parte de un proceso de traslado a un destino fuera de la subregión⁶. Algunos estudios recientes sugieren que la migración dentro de la Comunidad está alcanzando un nuevo umbral de dinamismo, vinculado con la elevación de los niveles de vida y el aumento de la demanda de fuerza de trabajo – propiciada, en parte, por la gran expansión de las actividades turísticas – en algunos países y con las menores oportuni-

dades de empleo en otros. Como resultado, algo más de la mitad de la inmigración de la Comunidad en 1990 procedía de la misma subregión y su monto equivalía a casi el 4% del total de la población comunitaria (tabla 4 del anexo) (Mills, 1997).

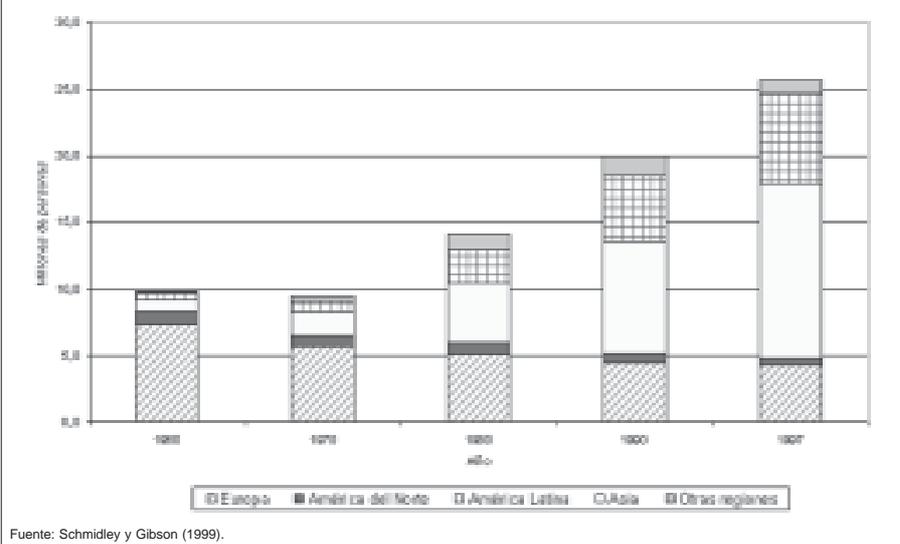
La situación descrita no es compartida por todos los países caribeños. En Trinidad y Tabago, Islas Vírgenes de los Estados Unidos y Barbados – que se encuentran entre los cinco con mayores *stocks* migratorios – se advertía un predominio de inmigrantes provenientes de la subregión; en cambio, en Jamaica y Bahamas – los dos restantes del gru-

Gráfico 1
Comunidad del Caribe: porcentaje de inmigrantes sobre población total y porcentaje de inmigrantes del caribe. Circa 1990.



po con mayores *stocks* – los inmigrantes originarios del exterior de la subregión eran una mayoría (gráfico 1). A su vez, la incidencia relativa de la inmigración llegaba a su máximo en las Islas Vírgenes de los Estados Unidos, donde ese *stock* equivalía a un tercio de la población total. Como contrapartida, se estimaba que los emigrantes representaban cerca de un quinto de la población nacida en Granada, Guyana y San Vicente y las Granadinas. En estas condiciones, la migración internacional ejerce una repercusión fundamental sobre la dinámica demográfica de los países del Caribe.

Gráfico 2
Estados Unidos: población inmigrante según regiones de nacimiento. 1960-1997



El patrón migratorio extrarregional

A la par de la merma de la inmigración de ultramar y de la relativa estabilización del patrón intrarregional, la emigración fuera de la región adquirió un papel protagónico. Aunque el destino de esta emigración es diverso, ya que se advierte una creciente presencia de nativos de la región en Australia, varios países de Europa y algunos de Asia, la gran ma-

yoría se encuentra en los Estados Unidos y, en menor medida, en Canadá. Así, en términos generales, este patrón constituye un caso de *migración sur-norte*, que entraña múltiples repercusiones para los países de América Latina y el Caribe, entre las que cabe destacar la pérdida de recursos humanos calificados y la exposición de los emigrantes al riesgo de no lograr una efectiva inserción en los lugares de destino; esta migración implica, también, la formación de comunidades transnacionales de migrantes – que pueden redundar en mayor migración – y la generación de un potencial económico asociado a las remesas que los emigrantes envían a sus lugares de origen⁷.

No obstante que la emigración de nativos de la región, especialmente de México y el Caribe, a los Estados Unidos es un fenómeno de larga data – con fluctuaciones asociadas tanto a las coyunturas económicas y sociopolíticas como a los cambios en la legislación migratoria estadounidense – lo novedoso es su fuerte incremento en años recientes; no menos novedosa es la diversificación de los países de origen, puesta de manifiesto por las corrientes procedentes de América Central y de Sudamérica, que comenzaron a cobrar intensidad a mediados del siglo XX (cuadro 2, gráficos 2 y 3 y tablas 1 a 3 del anexo). El *stock* de latinoamericanos y caribeños en los Estados Unidos se duplicó entre 1980 y 1990, alcanzando un total cercano a 8.4 millones de personas, que representaban un 43% del total

Cuadro 2
Estados Unidos: Población inmigrante latinoamericano y caribeño.
Censos de población de 1970, 1980 y 1990

Procedencia	Fechas censales			Tasas anuales de crecimiento	
	1970	1980	1990	1970-1980	1980-1990
América del Sur	234233	493950	871678	7.13	5.53
Porcentaje	13.6	11.3	10.4		
Mesoamérica	873624	2530440	5391943	9.73	7.22
Porcentaje	50.6	57.7	64.4		
Caribe y otros	617551	1358610	2107181	7.50	4.32
Porcentaje	35.8	31.0	25.2		
Total	1725408	4383000	8370802	8.70	6.25
Porcentaje	100.0	100.0	100.0		

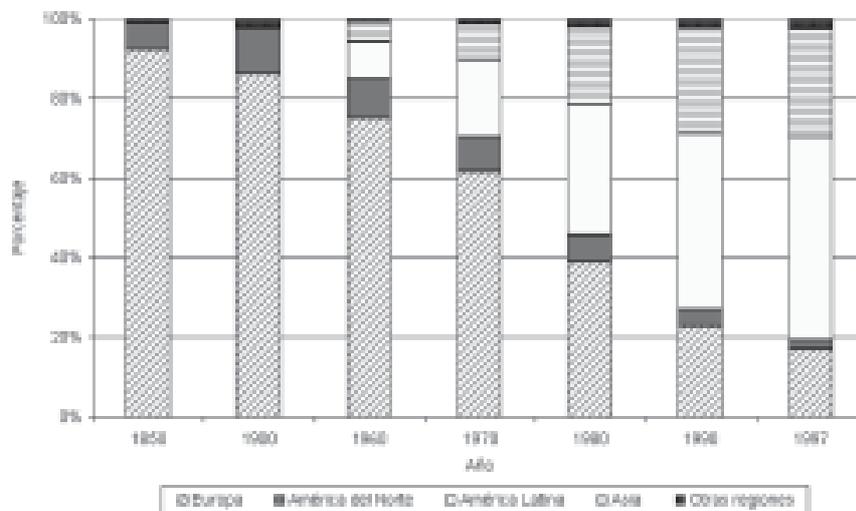
Fuente: Estimaciones elaboradas a partir del banco de datos IMLA de CELADE.

de la población extranjera censada en aquel país en 1990⁸. Algo más de la mitad de esos 8.4 millones de personas procedía de México y una cuarta parte del Caribe (principalmente, de Cuba, Jamaica y República Dominicana); el cuarto restante se distribuía en proporciones similares de centroamericanos y sudamericanos (cuadro 3).

Si bien en 1990 los mexicanos censados en los Estados Unidos superaban los 4 millones – cifra que duplica la registrada diez años antes y que equivalía a más de un quinto del total de la población extranjera en ese país –, la tasa de crecimiento más elevada correspondió a los salvadoreños que, con 470 mil personas, quintuplicaron su número en los años ochenta. No mucho menos considerable fue el aumento relativo de otros centro-

americanos: las cifras de los nicaragüenses y guatemaltecos aumentaron más de tres veces, mientras que la de los hondureños se multiplicó por un factor de 2.8; una expansión similar experimentaron peruanos y guyaneses. Asimismo, el número de personas nativas de Haití, Bolivia, Paraguay, República Dominicana y Brasil más que se duplicó. A diferencia de los casos anteriores, el aumento de los nacidos en Cuba fue pequeño, no obstante lo

Gráfico 3
Estados Unidos: distribución relativa de la población inmigrante según región de origen. 1850-1997



Fuente: Schmidley y Gibson (1999).

Cuadro 3
Estados Unidos: Población nacida en países de América Latina y el Caribe
censada en 1970, 1980 y 1990

Región y país de nacimiento	1970		1980		1990		Tasa anual de crecimiento intercensal (%)	
	Población	Distribución relativa %	Población	Distribución relativa %	Población	Distribución relativa %	1970-1980	1980-1990
Total Región	1725408	100.0	4383000	100.0	8370802	100.0	8.7	6.3
América Latina	1636159	94.8	3893746	88.8	7573843	90.5	8.2	6.4
América del Sur	234233	13.6	493950	11.3	871678	10.4	7.1	5.5
Argentina	44803	2.6	68887	1.6	77986	0.9	4.2	1.2
Bolivia	6872	0.4	14468	0.3	29043	0.3	7.1	6.7
Brasil	27069	1.6	40919	0.9	82489	1.0	4.1	6.7
Colombia	63538	3.7	143508	3.3	286124	3.4	7.7	6.6
Chile	15393	0.9	35127	0.8	50322	0.6	7.8	3.6
Ecuador	36663	2.1	86128	2.0	143314	1.7	8.1	5.0
Paraguay	1792	0.1	2858	0.1	4776	0.1	4.6	5.0
Perú	21663	1.3	55496	1.3	144199	1.7	8.8	8.9
Uruguay	5092	0.3	13278	0.3	18211	0.2	8.9	3.1
Venezuela	11348	0.7	33281	0.8	35214	0.4	9.8	0.6
Mesoamérica	873624	50.6	2530440	57.7	5391943	64.4	9.7	7.2
Costa Rica	16691	1.0	29639	0.7	39438	0.5	5.6	2.8
El Salvador	15717	0.9	94447	2.2	465433	5.6	14.3	13.3
Guatemala	17356	1.0	63073	1.4	225739	2.7	11.4	11.3
Honduras	27978	1.6	39154	0.9	108923	1.3	3.3	9.4
México	759711	44.0	2199221	50.2	4298014	51.3	9.7	6.5
Nicaragua	16125	0.9	44166	1.0	168659	2.0	9.3	11.7
Panamá	20046	1.2	60740	1.4	85737	1.0	10.1	3.4
Caribe y Otros	617551	35.8	1358610	31.0	2107181	25.2	7.5	4.3
Cuba	439048	25.4	607814	13.9	736971	8.8	3.2	1.9
Barbados	—	—	26847	0.6	43015	0.5	—	4.6
Guyana	—	—	48608	1.1	120698	1.4	—	8.5
Haití	28026	1.6	92395	2.1	225393	2.7	10.7	8.4
Jamaica	68576	4.0	196811	4.5	334140	4.0	9.7	5.2
Rep. Dominicana	61228	3.5	169147	3.9	347858	4.2	9.4	6.9
Trinidad y Tobago	20673	1.2	65907	1.5	115710	1.4	10.4	5.5
Otros	—	—	151081	3.4	183396	2.2	—	1.9

Fuente: Proyecto IMLA de CELADE.

cual – con cerca de 737 mil personas – ocupan el segundo lugar entre los oriundos de los países de América Latina y el Caribe y presentan la más alta proporción de nacionalizados en los Estados Unidos.

La información proporcionada por la Encuesta Continua de Población (*Current Population Survey*) de los Estados Unidos, permite estimar que el número de inmigrantes de origen latinoamericano y

caribeño ascendió a 13.1 millones de personas en 1997. Esta cifra, equivalente a poco más de la mitad del *stock* total de inmigrantes en ese país, implica que los inmigrantes regionales se incrementaron en un 40% entre 1990 y 1997. Esta fuente indica que los mexicanos – con 7 millones de efectivos – representan el 53% de los inmigrantes latinoamericanos y caribeños. Entre los principales

grupos de personas nativas de otros países y presentes en los Estados Unidos en 1997 se destacan también los cubanos, dominicanos y salvadoreños, aunque sus magnitudes son inferiores al millón de personas (Schmidley y Gibson, 1999).

Estos datos parecen indicar que la región se ha convertido en expulsora neta de población; sin embargo, esta apreciación parece algo exagerada. Aun cuando la mayoría de los países registra un saldo migratorio negativo, y en varios – en especial, El Salvador, Guatemala y Nicaragua – se elevó considerablemente a contar de los años setenta, las estimaciones para la región en su conjunto indican magnitudes relativamente reducidas. Así, en el decenio de 1980, la tasa media anual de migración (negativa) de América Latina fue de sólo casi dos por mil; posteriormente, este indicador se redujo gradualmente hasta llegar a un valor (negativo) cercano a uno por mil en el segundo quinquenio de los años noventa (CELADE, 1998)⁹.

Heterogeneidad de la migración regional: características y repercusiones

De acuerdo con la información sobre el país de nacimiento suministrada por los censos de la ronda de 1990, el total de inmigrantes y emigrantes involucrados en los tres patrones anteriormente identificados no superaba el 10% de la población en ningún país de América Latina y en la mayoría se situaba por debajo del 3%. Si bien una fracción de las personas que se encuentran en condición indocumentada en los países de destino y de aquellas que participan de movimientos temporales son omitidas en los empadronamientos censales, es probable que la incidencia relativa de la “verdadera” migración no sea sustancialmente superior a lo indicado. Los antecedentes reunidos por el Proyecto IMILA muestran que, además del crecimiento de su magnitud absoluta, la migración internacional de latinoamericanos y caribeños – tanto entre los países de la región como hacia los Estados Unidos y Canadá – experimentó cambios cualitativos.

Entre los factores que pudieron haber contribuido a la diversificación de las características demográficas y socioeconómicas de los migrantes de América Latina y el Caribe durante el decenio de 1980 corresponde destacar las persistentes tensio-

nes económicas, agravadas por una profunda y prolongada crisis y por los efectos inmediatos de los programas de ajuste estructural, que repercutieron seriamente sobre el funcionamiento de los mercados de trabajo. No menos importante fue el impacto de las serias convulsiones del escenario sociopolítico que, en algunos casos, resultaron en la militarización de los conflictos, en la ruptura de las normas de convivencia civil y en persecución. Otro factor significativo es el cambio en las disposiciones normativas de los países de destino, que incidieron – de modo deliberado o no – en la configuración cualitativa de las corrientes migratorias¹⁰.

Especificidades de género en la migración internacional

Una dimensión fundamental de la migración internacional en tanto proceso social es la de género. La especificación según sexo de las matrices de origen y destino construidas con la información censal de los tres últimos decenios (1960, 1970 y 1980) permite estimar los índices de masculinidad de los migrantes de origen latinoamericano presentes en países diferentes al de su nacimiento (tablas 5 a 7 del anexo). Cuando estos índices se examinan a escala de todo el continente americano, se advierte el paso de una situación de predominio femenino (en 1970 y 1980) a otra de mayoría masculina. En lugar de una “feminización” de los *stocks* migratorios en los últimos años, la tendencia continental indica que la participación de las mujeres ha venido disminuyendo. En cambio, si el análisis de los índices de masculinidad se restringe a la migración entre los países latinoamericanos, se aprecia una tendencia en la dirección contraria: esos índices han venido declinando de manera sostenida durante los tres decenios considerados; vale decir, a diferencia de lo observado a escala continental, la migración intralatinamericana se caracteriza por una creciente “feminización”. La aparente paradoja que surge del contraste entre las dos escalas de análisis se explica por la evolución ascendente de la participación masculina en el *stock* de inmigrantes latinoamericanos en los Estados Unidos, cuyos rasgos están muy influidos por la corriente originada en México¹¹.

Un análisis detallado de los índices de masculinidad indica una fuerte heterogeneidad en la com-

posición según género de las diversas corrientes migratorias. Resulta difícil asociar esta variabilidad con algunos elementos convencionales de discriminación, como el origen, el destino o la distancia; no es claro, por ejemplo, que la participación de hombres y mujeres en una determinada corriente guarde relación directa con la vecindad geográfica. Ello obliga a buscar la explicación en otros factores, como la complementariedad entre los mercados de trabajo de los países de origen y destino, ya que algunos circuitos migratorios parecen verse afectados por la demanda laboral en determinados sectores de actividad y ocupaciones.

En las corrientes de mexicanos a los Estados Unidos y de bolivianos y chilenos a Argentina se aprecia un predominio masculino, presumiblemente originado en la fuerte demanda por trabajadores en las tareas agroextractivas de los países de destino. En cambio, los *stocks* de colombianos en Venezuela y de paraguayos en Argentina se distinguen por una mayoría femenina, atribuible a su inserción en actividades de servicios, incluidos los de tipo doméstico. En el caso de la migración dentro de la Comunidad del Caribe, los datos censales del conjunto de países presentan un ligero predominio femenino, tal vez asociado con las ocupaciones de la industria turística.

Con todo, es inapropiado imputar exclusivamente la preeminencia de mujeres en algunos flujos a su modalidad de incorporación en la fuerza de trabajo de las sociedades de destino; tampoco es válido suponer que tal incorporación represente una mejora efectiva de la condición social de la mujer (Lim, 1998). Otros factores, como las circunstancias catalizadoras de la migración, el funcionamiento de las redes y comunidades de migrantes o las expectativas de reagrupación familiar afectan también los índices de masculinidad de la migración.

La migración de personal calificado

En la literatura especializada se reconoce frecuentemente que la migración internacional tiene una base esencialmente económica, afincada en la desigual distribución de oportunidades laborales, ingresos y condiciones materiales de vida entre los países. Ello no sólo opera en relación con los potenciales migrantes sino también en el plano de la ofer-

ta en los países receptores; tanto la incesante innovación tecnológica como el mejoramiento de las condiciones de competitividad – para lo cual la flexibilidad laboral se considera un requisito – inciden en la atracción migratoria (CEPAL/CELADE/OIM, 1999; Escobar, 1998). Así, en las naciones de mayor desarrollo se registra un interés creciente por la importación de capital humano (Iredale, 1998).

Tradicionalmente, los migrantes más calificados tendieron a trasladarse a países lejanos, fuera de la región, en tanto que las corrientes establecidas entre países limítrofes incluyeron personas con menores niveles de escolaridad. Pero este distingo ya no es nítido; es probable que el carácter masivo que adquirió la emigración – con importante presencia de grupos familiares – hacia el exterior de la región latinoamericana durante el decenio de 1980 repercutiera en una diferente composición de las corrientes. Los datos reunidos por IMILA ilustran algunos rasgos generales de esta participación y de sus tendencias entre 1970 y 1990.

Dentro del conjunto total de la migración latinoamericana en el continente se aprecia que el número de profesionales, técnicos y afines (PTA) se duplicó entre 1970 y 1980, hasta alcanzar un total de 220 mil personas; entre 1980 y 1990 se atenuó el ritmo de aumento de este conjunto de personal calificado, que llegó a poco más de 300 mil efectivos (tablas 8 a 10 del anexo). Además, la proporción de PTA entre los migrantes económicamente activos disminuyó desde algo más de 8% en 1970 a menos de 6% en 1990. Esta tendencia declinante aparece aun más acentuada en el caso de la migración de latinoamericanos a los Estados Unidos. En la migración intralatinoamericana la evolución es diferente, ya que la participación de PTA entre los migrantes económicamente activos aumentó de 6% en 1970 a 8% en 1990.

El hecho de que el personal calificado sea una fracción creciente de las personas que migran entre los países de la región latinoamericana es un asunto importante. Si bien esa proporción es todavía reducida, no es desdeñable que el número absoluto de PTA migrantes se haya triplicado entre 1970 y 1990. Amén de contribuir a valorizar este patrón migratorio y de poner en tela de juicio la percepción de que tales migrantes carecen de suficiente capacitación, esta tendencia pudiera servir

de base para el diseño de esfuerzos de cooperación regional en el empleo compartido de este tipo de recursos humanos¹².

Como ocurre con la dimensión de género, la composición de las corrientes migratorias específicas se distingue por su gran variabilidad. Así, en el caso de la inmigración latinoamericana a los Estados Unidos, los porcentajes de PTA entre las personas procedentes de América del Sur duplican las correspondientes a aquellas que provienen de México y algunos países caribeños y centroamericanos. Un distingo similar se aprecia en Argentina y Venezuela cuando se contrasta la proporción de personal calificado en las corrientes procedentes de las naciones limítrofes con aquellas originadas en el resto de América Latina.

En general, se observa que la participación relativa de PTA tiende a ser menor en los países de elevada emigración, con la excepción de Cuba; por el contrario, las naciones latinoamericanas de alta inmigración (Argentina y Venezuela) se distinguen por el alto grado de selectividad (en favor de personal calificado) de su emigración. A su vez, la migración cuyo destino son los países de la Comunidad del Caribe se distingue por un elevado porcentaje de personal calificado, y destaca el caso de la corriente recibida por Jamaica, pues algo más de la mitad de esos migrantes son profesionales y técnicos (Mills, 1997).

Explorando las repercusiones de la migración más allá de los datos

La descripción sumaria de los aspectos cualitativos de los patrones migratorios quedaría trunca si no se citan algunas de las repercusiones más generales de la migración. En muchos países de América Latina y el Caribe la emigración parece haber contribuido a aliviar el impacto de las tensiones entre las tendencias demográficas y la generación de empleo, de las originadas en conflictos sociopolíticos, étnicos y religiosos, y de las asociadas con formas agudas de degradación ambiental. A escala individual, la emigración se constituyó en una opción para buscar, fuera de los países de nacimiento, oportunidades laborales y de formación personal. Como correlato, esta emigración reporta una fuente de divisas – por medio de las remesas – para las

comunidades de origen y, además, genera la posibilidad de establecer vínculos que favorecen la incorporación de tecnología y la inversión productiva.

No obstante lo dicho, la emigración conlleva un factor de erosión de recursos humanos, que puede tener consecuencias adversas para el desarrollo económico y social de los países de origen. En algunos casos, es posible que la emigración haya significado un aumento de la dependencia económica respecto de los ahorros externos (remesas). Asimismo, en un plano más individual, la emigración puede ser fuente de inestabilidad, frustración y trato discriminatorio.

Los países de inmigración han enfrentado problemas, como el de la indocumentación de las personas migrantes, situación resultante de las normas legales que rigen su ingreso y permanencia; ello suele ocasionar dificultades tanto en la condición de las personas como en las relaciones con los países de origen de los inmigrantes. Además, en algunos de los países receptores surgen percepciones negativas frente a los costos de la utilización que hacen los inmigrantes de servicios sociales subsidiados (salud, educación, salud, seguridad social). Aun así, tales países derivan diversos beneficios de la inmigración, como el aprovechamiento de mano de obra barata o el empleo de personal altamente calificado, sin que para ello hubiese sido necesario una inversión en capacitación. En los Estados Unidos, la inmigración de latinoamericanos y caribeños indocumentados parece haber propiciado la flexibilización laboral requerida para afianzar la competitividad de su economía (Escobar, 1998; CEPAL/CELADE/OIM, 1999); el carácter sostenido de la demanda por mano de obra barata, incluso en épocas recesivas, es interpretado como una muestra de la funcionalidad de aquella inmigración (Bustamante, 1994).

Una reflexión especulativa: incertidumbres y posibilidades

El panorama general presentado sintetiza la situación migratoria vigente en América Latina y el Caribe hasta comienzos del decenio de 1990. Como la información disponible se refiere a desplazamientos de personas que han cambiado de país de residencia habitual (migrantes propiamente tales),

los datos no son útiles para identificar otras formas de movilidad internacional que pueden haber surgido o incrementado su importancia relativa en los últimos años. Junto a la creciente apertura de las economías nacionales, los cambios en la tecnología de los transportes y las comunicaciones – con la consiguiente reducción de las barreras impuestas por la distancia física y cultural – han contribuido a facilitar los movimientos de tipo temporal, cíclico o circulatorio, que no suponen traslados de residencia entre países. Dado que la falta de antecedentes empíricos apropiados impide evaluar esta tendencia, las reflexiones que siguen tienen un carácter más bien especulativo.

Si bien los efectos futuros de las reformas económicas liberalizadoras – aun en subregiones donde se verifican esquemas de integración – son difíciles de predecir, es probable que mientras se mantengan las grandes desigualdades en el grado de desarrollo relativo entre los países, la propensión migratoria tienda a crecer (Tuirán, 1998)¹³. La mayor intensidad de las interacciones económicas y de la densidad de comunicaciones contribuirá a que tales desigualdades se hagan aun más visibles a los ojos de la población y a estimular la propensión migratoria; dentro de este contexto es posible que las redes sociales establecidas por los migrantes coadyuven a incentivar y materializar las expectativas de movilidad territorial (Alba, 1998). A más largo plazo, si las brechas de desarrollo se atenúan, la migración tenderá a hacerse menos intensa; el supuesto que subyace a esta apreciación es que la convergencia económica terminará por desestimular la migración a largo plazo. Con todo, algunos especialistas sostienen que los esquemas de integración de mercados pueden incentivar la migración, puesto que las oportunidades laborales que conllevan contribuirán a que las personas dispongan de medios para financiar su traslado; además, si esos esquemas de integración repercuten en una desarticulación de las unidades de producción intensivas en uso de mano de obra, tenderán a impulsar las propensiones migratorias (Working Group on International Migration, 1998).

Como aún no se advierten indicios sólidos de una disminución de las grandes desigualdades en el grado de desarrollo relativo de los países – y las redes y comunidades de migrantes muestran un gran

vigor en su accionar –, todo hace prever que un eventual aumento de las oportunidades laborales (incluidas las mejoras de salarios) en un mundo más informado e intercomunicado servirá de acicate a las propensiones migratorias. Así, el crecimiento económico de los países tradicionalmente emisores de fuerza de trabajo, al amparo de la inversión externa directa, puede contribuir a que se genere un ambiente propicio para la emigración (Alba, 1998; Rowlands y Weston, 1996; Tuirán, 1998; Working Group on International Migration, 1998). En este sentido, la cadena lógica que enlaza mayor desarrollo con más migración y que, más tarde, desemboca en una reducción de la migración fue descrita hace tiempo mediante la figura de la *jobba migratoria (migration hump)*, con la cual se alude a una transición de la migración que se generaría toda vez que las estrategias de crecimiento económico de los países se propongan incorporar el cambio tecnológico y superar las condiciones de bajos salarios y desprotección laboral (Ghosh, 1997; Stalker, 2000). Un corolario que se desprende de lo dicho es que, a largo plazo – y siempre que se atenúen las brechas de desarrollo – la migración podrá mermar en intensidad. Ello resulta más nítido en el caso de la *migración sur-norte* que en el de la intrarregional; la comprensión de las tendencias futuras probables de esta última exige análisis más pormenorizados, especialmente en lo que atañe a los grandes espacios de integración subregional.

Las observaciones precedentes sugieren que, por lo menos a corto plazo, la migración tenderá a seguir aumentando. Si este supuesto es efectivo, cabe reconocer una inconsistencia entre la creciente liberalización de la circulación de bienes y servicios y las restricciones administrativas rigurosas que se imponen al desplazamiento de las personas; a este último hecho se añade la existencia de un ambiente social negativo respecto de la migración. Frente a los procesos económicos contemporáneos, varios autores señalan que las políticas migratorias tradicionales basadas en controles parecen perder legitimidad y eficacia (Moulier-Boutang y Papademetriou, 1994; Escobar, 1998; Pellegrino, 1995). En virtud del examen de la evolución de los *stocks*, flujos y sistemas migratorios, Tapinos y Delaunay (2000) concluyen que la falta de globalización migratoria en el mundo contemporáneo resulta de la existencia de restricciones (explícitas o

implícitas) a la movilidad, las que se contraponen a la operación de las fuerzas del mercado (que propician la migración). Esta inconsistencia se hace especialmente notoria en el caso de la migración de recursos humanos de alto grado de calificación: aun cuando los países tradicionalmente receptores de migración establecen disposiciones en favor del ingreso de personal calificado (importación de “capital humano”), la defensa de los intereses de poderosos grupos de interés lleva a una aplicación tan extrema de la *regla de prioridad* que se impide el aprovechamiento efectivo de tales recursos humanos (Iredale, 1998).

La inquietud que despierta la migración, especialmente en las naciones desarrolladas, pudiera convertirse en un factor inhibitor de las potencialidades de la liberalización de los mercados para promover un desarrollo más equitativo a escala global. Esta misma inquietud parece explicar la hasta hace poco sistemática omisión del tema de la migración en las negociaciones conducentes a la suscripción de acuerdos multinacionales de mercados; tal omisión implica dejar de lado el reconocimiento de una realidad – el intercambio de recursos humanos – cuyas manifestaciones entrañan problemas que podrían abordarse mediante esfuerzos conjuntos, como los relativos a la mejora de las condiciones laborales. La migración, a diferencia de lo que ocurrió en el pasado – cuando desempeñó un papel fundamental en la articulación económica y social entre numerosas naciones – parece haber sido excluida de la globalización (Tapinos y Delaunay, 2000).

En virtud de las expectativas e incertidumbres que despiertan las iniciativas en favor de la integración económica de los países americanos, de la experiencia acumulada en materia de acuerdos subregionales y del reconocimiento del marco de creciente apertura de la región al resto del mundo, cobran fuerza las propuestas para un regionalismo abierto¹⁴. Estas propuestas, que concitan la aceptación generalizada entre los gobiernos y actores civiles de las sociedades de la región, abren la posibilidad de abordar, de manera explícita, los problemas y las potencialidades de la migración internacional. Tal posibilidad se hará tanto mayor en la medida en que los esquemas de integración, en vez de circunscribirse a “una concepción mercadista”, se en-

caminen a utilizar “todas las oportunidades económicas, culturales y políticas” involucradas (Di Filippo, 1998). Además de beneficiarse de las ventajas de la vecindad – geográfica, económica, cultural y política – y de contribuir a reforzar los regímenes democráticos, el regionalismo abierto puede alentar la articulación de intereses comunes frente a otras regiones, facilitando la suscripción de acuerdos en áreas como la transferencia de recursos humanos calificados, la reducción de las formas de indocumentación, el establecimiento de sistemas comunes de información, el resguardo de los derechos humanos de los migrantes, la armonización de las políticas migratorias y, en general, la formalización de convenios sobre el tratamiento de los migrantes.

El diseño de políticas en materia de movilidad de la población es una tarea aún pendiente, y su prioridad se evidencia en la dificultad para reconocer y enfrentar realidades que comprometen a la comunidad internacional. Tal tarea exige la cooperación y el esfuerzo mancomunado de los países para conducir adecuadamente los procesos migratorios en un contexto amplio de equidad social y esas consideraciones deben formar parte de los esquemas de regionalismo abierto¹⁵. Dentro del ámbito de los esfuerzos de integración, esta labor puede complementarse fortaleciendo mecanismos institucionales que propicien la armonización de las políticas nacionales de migración. Una señal de avance en esta dirección es la que brinda la Conferencia Regional sobre Migración (establecida en Puebla, México, en 1996), instancia de consulta y comunicación en que participan los países de América del Norte y Centroamérica; una iniciativa similar de los países de América del Sur se encuentra en vías de consolidación.

Si se acepta, como un principio básico, que el derecho de cada Estado a controlar el ingreso de extranjeros es sólo un aspecto de la migración internacional, y que ese derecho no se contrapone de manera absoluta con criterios de admisión comunes a los países de la región, es posible examinar la factibilidad de acuerdos sobre otros campos de la migración, como los relacionados con el mundo del trabajo, las prestaciones sociales y la reagrupación familiar (CEPAL/CELADE, 1995). Ello contribuirá a una mayor coherencia entre las normas nacionales y las orientaciones económicas y

políticas del contexto internacional contemporáneo y facilitará un mejor aprovechamiento de las contribuciones de la migración al crecimiento económico y al desarrollo socialmente sustentable¹⁶. Por tanto, más allá de su dominio administrativo específico, las políticas en materia de migración deben inscribirse en el contexto más general de las estrategias de desarrollo (Mármora, 1997).

Referencias Bibliográficas

- Alba, F. (1998), *Integración económica y migración internacional*, Seminario sobre Migración Internacional y Desarrollo en Norte y Centroamérica, Ciudad de México, mayo.
- Bustamante, J. (1994), "Migración indocumentada. Marco teórico y metodológico", *Desarrollo*, 24.
- CEDLA y otros (Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario de Bolivia) (2000), *Los derechos humanos de los migrantes*, Capítulo Boliviano de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, La Paz, Bolivia.
- CELADE (Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía) (2000), "Migración internacional en América Latina, IMILA", *Boletín Demográfico*, CELADE, Santiago de Chile, año XXXIII, 65.
- _____ (1999), *Migración internacional en América Latina y el Caribe: algunos antecedentes empíricos*, CELADE, Santiago de Chile, (LC/DEM/R.266).
- _____ (1998), "América Latina: proyecciones de población 1970-2050", *Boletín Demográfico*, CELADE, Santiago de Chile, año XXXI, 62.
- _____ (1989), "Investigación de la migración internacional en Latinoamérica, IMILA", *Boletín Demográfico*, CELADE, Santiago de Chile, año XXII, 43.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2000), *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, CEPAL, Santiago de Chile, (LC/G.2071,SES.28/3).
- _____ (1994), *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*, CEPAL, Santiago de Chile (LC/G.1801/rev.1-P).
- CEPAL/CELADE (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Centro Latinoamericano de Demografía) (1995), *Población, equidad y transformación productiva*, CELADE, Santiago de Chile, (LC/DEM/G.131/Rev.2).
- CEPAL/CELADE/OIM (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía/Organización Internacional para las Migraciones) (1999), *Migración y desarrollo en América del Norte y Centroamérica: una visión sintética*, serie Población y Desarrollo, 1.
- Di Filippo, A. (1998), *Integración regional latinoamericana, globalización y comercio sur-sur*, CEPAL, Santiago de Chile, (LC/R.1820).
- Escobar, A. (1998), *Migración y desarrollo en Centro y Norteamérica: elementos para una discusión*, CIESAS Occidente, México, Seminario sobre Migración Internacional y Desarrollo en Norte y Centroamérica, México, mayo.
- Fortuna, J. y N. Niedworok (1985), *La migración internacional de uruguayos en la última década*, CIM/Universidad de Georgetown, Proyecto de Migración Hemisférica.
- Ghosh, B. (1997), "Migración y desarrollo: algunos temas escogidos", en *Revista de la OIM sobre Migraciones en América Latina*, 15, 1/3.
- Iredale, R. (1998), *The Need to Import Skilled Personnel: Factors Favouring and Hindering its International Mobility*, Technical Symposium on International Migration and Development, The Hague, Netherlands, June.
- Jaspers-Fajier, D. (1987), "Algunas notas sobre la estimación de la migración internacional", *Notas de Población*, XV, 43.
- Lim, L. L. (1998), *The processes generating the migration of women*, Technical Symposium on International Migration and Development, The Hague, Netherlands, June.
- Mármora, L. (1997), *Las políticas de migraciones internacionales*, Madrid-Buenos Aires, OIM-Alianza Editorial.
- Martínez, J. (2000), *Migración internacional de jóvenes latinoamericanos y caribeños: protagonismo y vulnerabilidad*, CELADE, Santiago de Chile, serie Población y Desarrollo, 3.
- _____ (1997), *Situación y tendencias de la migración internacional en Chile*, CELADE, Santiago de Chile, (LC/DEM/R.281), serie B, 120.
- _____ (1992), *La migración de mano de obra calificada dentro de América Latina*, CELADE, Santiago de Chile (LC/DEM/G.126), serie A, 275.
- Mills, F. (1997), *1990-1991 Population and housing census of the Commonwealth Caribbean. Regional monograph, intraregional and extraregional mobility, the new caribbean migration*, Trinidad and Tobago, Caribbean Community.
- Moulier-Boutang, Y. y D. Papademetriou (1994), "Sistemas y políticas migratorias: análisis comparativo de sus resultados", *Desarrollo*, 24.
- Naciones Unidas (1997), *Migración internacional y desarrollo. Informe conciso*, Nueva York, División de Población, Naciones Unidas, (ST/ESA/SER.A/164).

OIM (Organización Internacional para las Migraciones) (1993), *Seminario regional latinoamericano. Conclusiones y recomendaciones*, Punta del Este, Uruguay, marzo.

Pellegrino, A. (2000), *Migrantes latinoamericanos: síntesis histórica y tendencias recientes*, Montevideo, Universidad de la República-CEPAL-CELADE, mimeo.

_____ (1995), "La migración internacional en América Latina", *Notas de Población*, 62.

_____ (1993), "La movilidad internacional de fuerza de trabajo calificada entre países de América Latina y hacia los Estados Unidos", *Notas de Población*, 57.

Rowlands, D. y A. Weston (1996), "How Aid, Trade and Development Affect Migration", en *Canadian Foreign Policy*, vol. 4, 1.

Schmidley, A. y C. Gibson (1999), *Profile of the foreign-born population in the United States: 1997*, Washington, DC, U.S. Census Bureau, Current Population Reports, series P23-195, (www.census.gov).

Simmons, A. y J. Guengant (1992), «Recent Migration within the Caribbean Region: Migrant Origins, Destinations and Economics Roles», en International Union for the Scientific Study of Population (IUSSP) (ed.), *El poblamiento de las Américas*, Veracruz, Actas, vol. 2.

Stalker, P. (2000), *Workers without frontiers. The impact of globalization on international migration*, United States of America, Lynne Rienner Publishers, Inc.-ILO.

Tapinos, G. y D. Delaunay (2000), "Can one really talk of the globalisation of migration flows?", en OECD (ed.), *Globalisation, migration and development*, Paris, France, OECD Proceedings.

Tuirán, R. (1998), *Desarrollo, comercio y migración*, Seminario sobre Migración Internacional y Desarrollo en Norte y Centroamérica, Ciudad de México, mayo.

Villa, M. (1996), "Una nota acerca del Proyecto de Investigación sobre Migración Internacional en Latinoamérica - IMILA", en N. Patarra (comp.), *Migrações internacionais: herança XX, agenda XXI*, Campinas, Programa Interinstitucional de Avaliação e Acompanhamento das Migrações Internacionais no Brasil, v. 2.

Working Group on International Migration (1998), *Issues Related to International Migration and Development*, ACC Task Force on Basic Social Services for All, Information Note, New York.

Notas

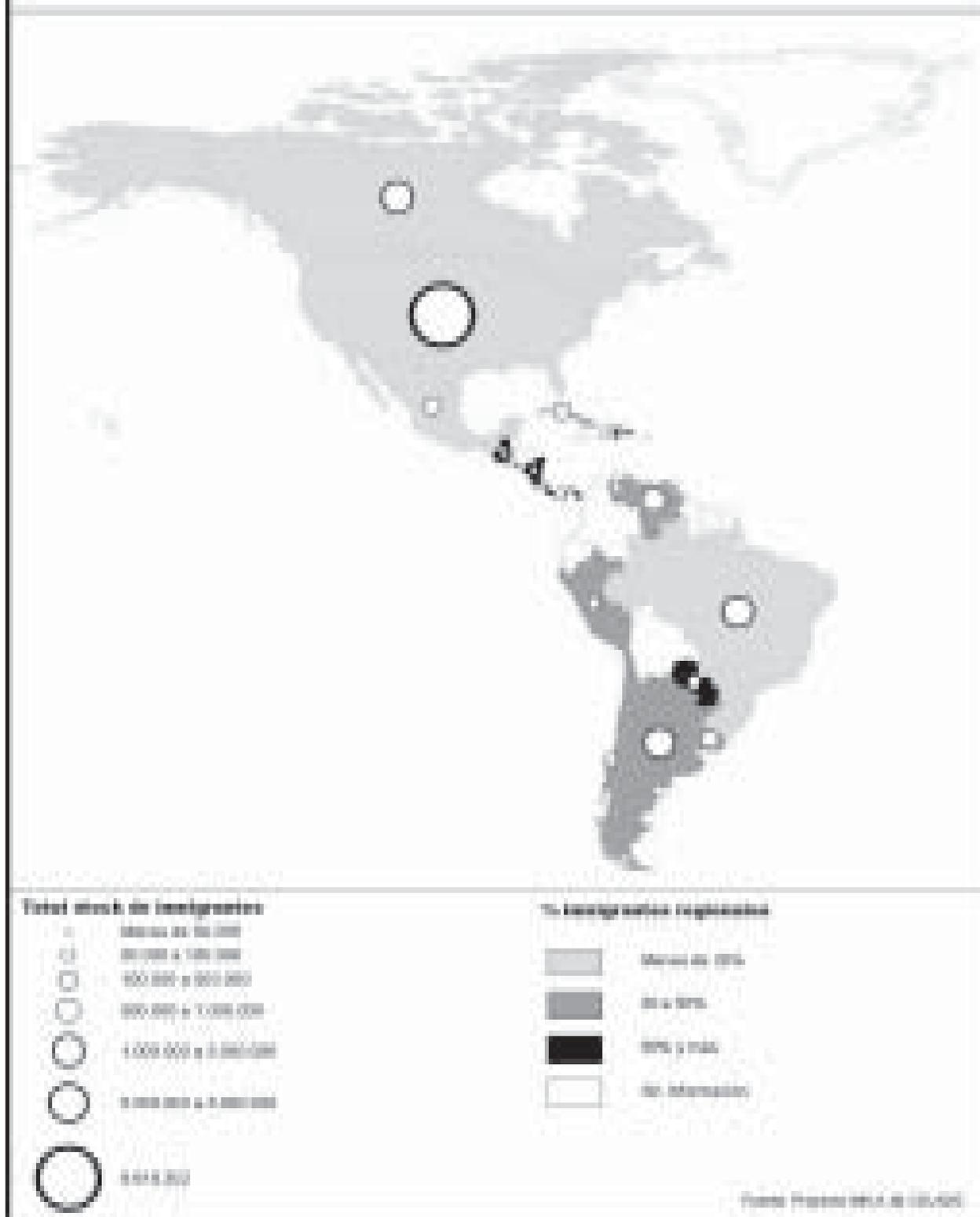
1 El Proyecto IMILA se originó en el Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE) a comienzos de los años setenta, y su puesta en práctica a mayor escala ha sido recomendada por la Unión Internacional para el Estudio Científico de la

Población (UIECP) y la División de Población de las Naciones Unidas. Diversas reuniones internacionales han estimulado el desarrollo de este Proyecto, que representa un claro ejemplo de cooperación horizontal.

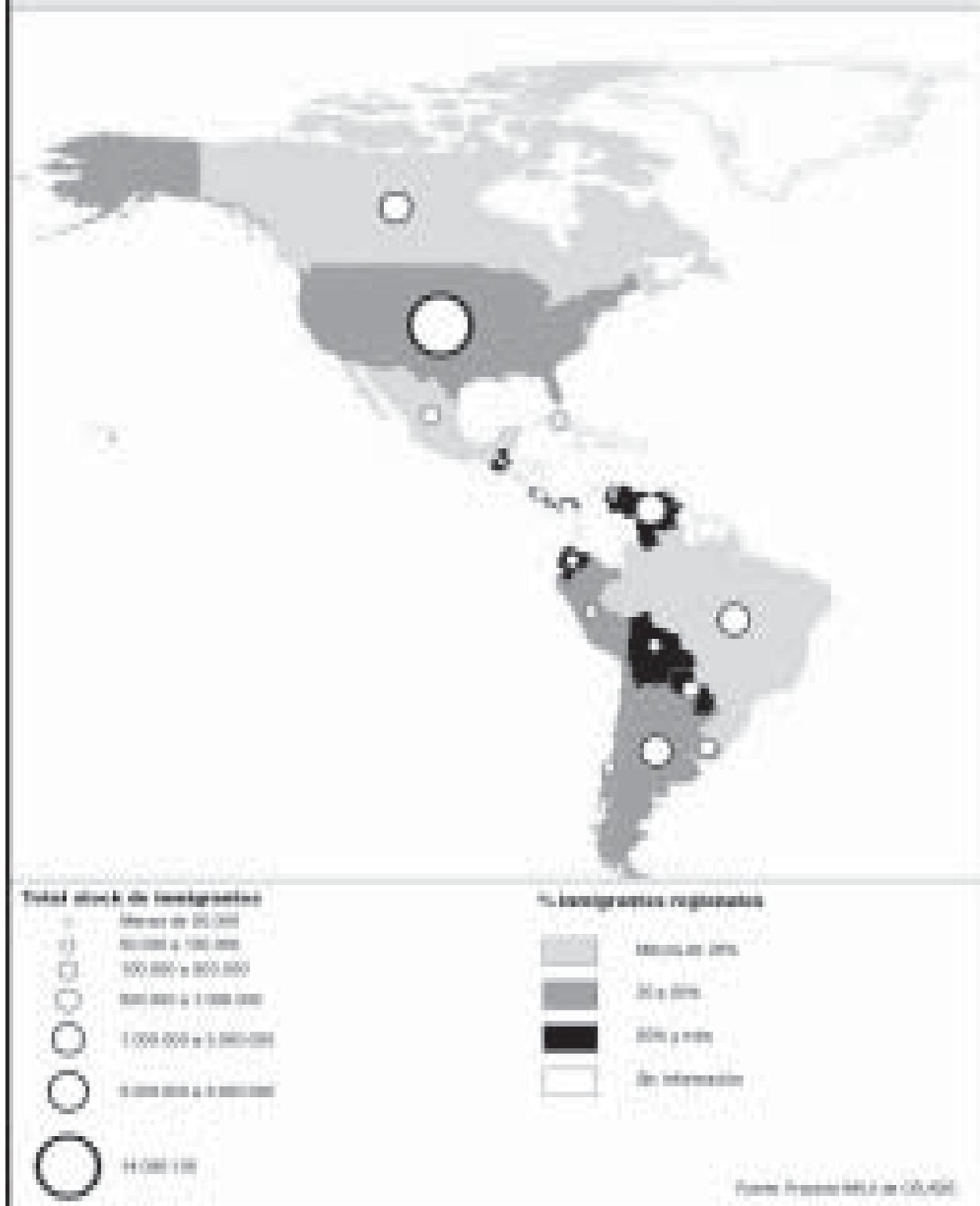
- 2 Si bien el Proyecto IMILA se concentra en los datos censales de los países de América Latina, el CELADE obtiene cifras sobre latinoamericanos empadronados en los censos de países de fuera de la región, en especial los Estados Unidos y Canadá. Análogamente, se dispone de datos sobre las personas nacidas fuera de la región que residen en los países de América Latina. Como el fundamento sobre el que descansa IMILA es la promoción del intercambio de información entre los países, el CELADE envía copia de los cuadros obtenidos con las bases de datos nacionales y proporciona antecedentes sobre los nativos de cada país que han sido empadronados los restantes. El CELADE publica periódicamente, en su *Boletín Demográfico*, algunos de estos datos, lo que facilita su divulgación; asimismo, esta información se ofrece en el sitio electrónico del CELADE en la página *web* de la CEPAL (www.eclac.cl).
- 3 Con el reciente desarrollo del sistema *WINR+*, el CELADE abrió la posibilidad de que cada investigador opere directamente con las bases de datos censales y procese la información – incluso a pequeñas escalas geográficas – de modo que se adecue a los objetivos de su investigación.
- 4 El panorama observado alrededor de 1990 es el resultado neto de una multiplicidad de movimientos que tuvieron lugar durante el decenio previo y que comprendieron episodios de emigración y retorno.
- 5 Mediante el uso de relaciones de supervivencia intercensales por sexo y edad, para el período 1980-1990, se obtuvo un saldo de 147 mil y 60 mil inmigrantes netos en Argentina y Venezuela, respectivamente.
- 6 Bahamas, además de recibir un importante contingente de inmigrantes con fines de residencia, es destino transitorio de un gran número de personas provenientes del resto del ámbito caribeño, en particular haitianos.
- 7 El examen de estas repercusiones debe considerar que los emigrantes configuran un todo heterogéneo en cuanto a sus características y a su situación migratoria. Por ejemplo, algunos residen legalmente en los países receptores y otros carecen de la documentación requerida para fijar su residencia o incorporarse al mercado de trabajo; asimismo, los emigrantes contabilizados en los censos incluyen trabajadores temporales, refugiados y desplazados.
- 8 Cabe señalar que el fuerte ritmo de aumento del *stock* de latinoamericanos y caribeños en los Estados Unidos durante el decenio de 1980 se vio influido por la amnistía concedida por la Ley de Control y Reforma Migratoria adoptada por ese país en 1986.
- 9 Las tasas mencionadas son inferiores a un décimo de la de crecimiento natural de la población regional y equivalen a una pérdida neta anual de 560 mil efectivos en el período 1980-1995 (CELADE, 1998).

- 10 La aplicación rigurosa de estas normas parece haber otorgado una mayor visibilidad de los fenómenos de “indocumentación” e incidido en un incremento de la reunificación familiar; también pudo contribuir a que algunos movimientos de tipo itinerante y recurrente se convirtiesen en traslados más definitivos.
- 11 Esta situación aparece confirmada por los datos de la Encuesta Continua de Población de 1997 de los Estados Unidos (Schmidley y Gibson, 1999).
- 12 Un examen riguroso de la migración de PTA exige tener en cuenta tanto sus especialidades como su inserción laboral en los países de destino; y también cabe evaluar el impacto de la migración de PTA sobre las existencias de tales recursos humanos en los países de origen.
- 13 Se señala que, a corto plazo, el desarrollo de los países tradicionalmente emisores de fuerza de trabajo estimulará la emigración y que aun si el intercambio comercial ayuda a generar empleos, esta estrategia será insuficiente – por sí sola – para atenuar la emigración (Rowlands y Weston, 1996).
- 14 El regionalismo abierto se concibe como “un proceso de creciente interdependencia económica a nivel regional, impulsado tanto por acuerdos preferenciales de integración como por otras políticas en un contexto de apertura y desreglamentación, con el objeto de aumentar la competitividad de los países de la región” (CEPAL, 1994, p.8).
- 15 Entre los desafíos que la migración impone a los países cabe mencionar: la evaluación de sus determinaciones económicas (factores desencadenantes) y socioculturales (factores de perpetuación); la identificación de sus externalidades (transferencia de recursos humanos calificados, indocumentación, reagrupación familiar y flujos de remesas); el examen de sus distintas formas (tradicionales y novedosas); el análisis de las diversas opciones de intervención (fomento al arraigo, canalización de los flujos, segmentación temporal de los movimientos); la convergencia, en sentido amplio, de las políticas sociales.
- 16 Así, por ejemplo, las políticas dirigidas a las transferencias internacionales de recursos humanos podrán convertirse en un medio útil para fomentar la difusión y la absorción del cambio tecnológico (propiciando un *brain exchange* en reemplazo del *brain drain*). Esta posibilidad cobrará fuerza si se avanza en la definición de un mercado común en materia de ciencia y tecnología, con la participación de agentes públicos y privados y con el auspicio de la cooperación internacional (OIM, 1993).
- * Documento presentado al Simposio sobre Migración Internacional en las Américas, realizado en San José de Costa Rica, 4 al 6 septiembre de 2000, organizado por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM)
- ** Miguel Villa, Jefe del Área de Población y Desarrollo del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, CELADE, División de Población de la CEPAL
- *** Jorge Martínez Pizarro, Consultor Investigador del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, CELADE, División de Población de la CEPAL

Mapa 1
LAS AMÉRICAS: STOCKS DE INMIGRANTES, CIRCA 1970



Mapa 3
LAS AMÉRICAS: STOCKS DE INMIGRANTES, CIRCA 1980



Mapa 3
LAS AMÉRICAS: STOCKS DE INMIGRANTES, CIRCA 1900

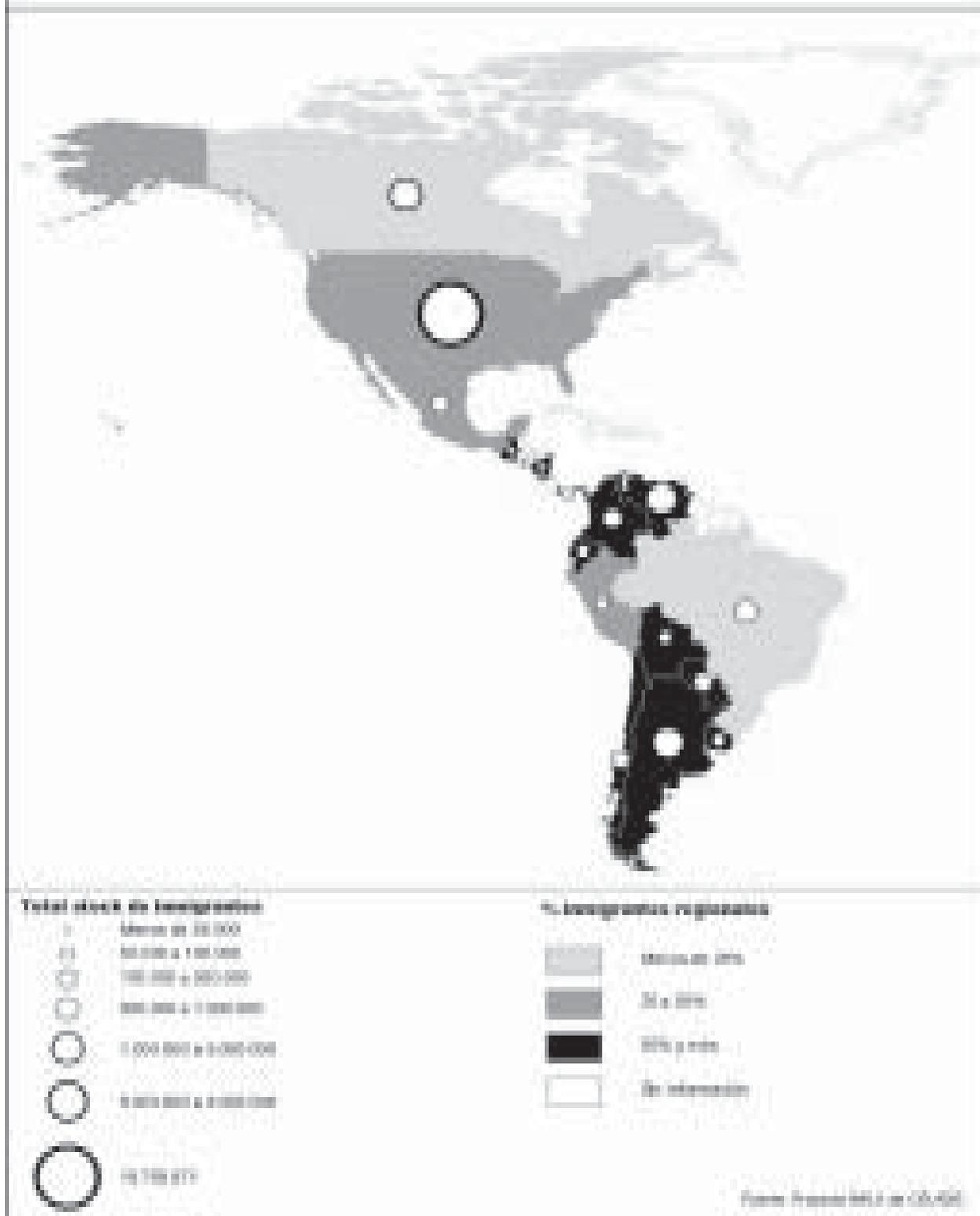


Tabla 1
América Latina: Población de ambos sexos nacida en América Latina y censada en países distintos al de su nacimiento, Circa 1970

País de presencia	País de nacimiento														Total								
	Año	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	Cuba	Ecuador	El Salvador	Guatemala	Haití	Honduras	México		Nicaragua	Panamá	Paraguay	Perú	Rep. Dominicana	Uruguay	Venezuela	
Argentina	1970	101000	48600	142150	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	230050	...	...	58300	...	580100
Bolivia																							
Brasil	1970	17213	10712	1900	870	870	152	470	357	352	145	90	83	519	593	371	20025	2410	221	13582	989	71054	
Chile	1970	13270	7563	930	800	800	101	245	967	109	66	52	122	319	56	216	290	3804	80	759	388	30137	
Colombia																							
Costa Rica	1973	347	87	670	1014	1014	1107	272	1385	707	25	996	917	23331	4197	31	315	55	71	435	36054		
Cuba	1970	354	105	...	227	...	...	...	...	...	22579	...	1201	...	...	...	...	...	551	...	546	25563
Ecuador																							
El Salvador	1971	85	17	37	126	141	422	114	44	3413	1	14290	636	784	5	19	50	26	22	30	20262		
Guatemala	1973	240	60	98	239	375	805	430	97	14052	15	6231	3196	1098	217	...	144	35	...	110	27442		
Haití	1971	9	4	11	12	23	1	1150	9	3	7	7	17	8	...	2	10	1659	...	7	2932		
Honduras	1974	
México	1970	1585	...	538	845	1133	988	4175	...	1213	6968	...	941	3673	1183	...	804	...	...	805	24862	
Nicaragua	1971	107	...	84	100	304	4693	...	...	2210	451	...	6919	703	590	...	...	...	...	87	16248	
Panamá	1970	374	...	210	476	12128	3825	1140	1462	...	...	...	591	2582	...	...	527	...	...	324	23639	
Paraguay	1972	27389	364	34276	359	...	...	...	...	...	...	...	646	...	...	...	...	...	...	763	63797	
Perú	1972	4286	4115	3077	7525	1528	...	310	2399	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	23240	
Rep. Dominicana	1970	213	21	56	47	120	40	949	57	113	4	19065	32	161	15	4	345	...	33	114	21408		
Uruguay	1975	19051	247	14315	1006	133	...	...	106	...	...	...	83	...	...	...	1593	173	...	100	36807	
Venezuela	1971	4481	1166	2345	2999	177973	1314	10139	5292	342	181	353	165	1717	866	1079	186	2168	1886	793	215445		
Total A. Latina	89004	125461	104669	158454	196769	12351	20229	11062	19779	11942	42180	29786	10706	33006	7877	252200	10750	4513	74323	3935	1218990		
Canadá	1971	3145	...	3225	...	...	...	1455	...	...	...	4260	...	5380	...	...	...	...	855	...	1590	19910
Estados Unidos	1970	44803	6872	27069	15393	63538	16691	439048	36663	15717	17356	28026	27978	759711	16125	20046	1792	21663	61228	5092	11348	1636159	
Total A. del Norte	47948	6872	30294	15393	63538	16691	440503	36663	15717	17356	32286	27978	765091	16125	20046	1792	21663	62083	5092	12938	1656069		
Total	136952	132333	134963	173847	260307	29042	460732	47725	35496	29298	74466	57764	775797	49131	27923	253992	32413	66596	79415	16873	2875059		

Fuente: IMILA, CELADE

Tabla 2
América Latina: Población de ambos sexos nacida en América Latina y censada en países distintos al de su nacimiento, Circa 1980

País de presencia	País de nacimiento														Total							
	Año	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	Cuba	Ecuador	El Salvador	Guatemala	Haití	Honduras	México		Nicaragua	Panamá	Paraguay	Perú	Rep. Dominicana	Uruguay	Venezuela
Argentina	1980	115616	42134	207176	1864	...	...	771	...	...	...	...	966	...	...	259449	8002	...	109724	1401	747103	
Bolivia	1976	14669	8492	7508	412	40	23	183	19	48	16	204	5176	18	70	972	4730	12	193	144	42929	
Brasil	1980	26633	12980	17830	1490	327	574	758	495	176	127	207	853	608	641	17560	3789	169	21238	1262	107717	
Chile	1982	19733	6298	2076	1069	191	179	1215	204	110	36	179	376	99	233	284	4308	73	989	942	38594	
Colombia	1985	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Costa Rica	1984	702	189	191	1277	1673	3475	318	8741	1428	30	1572	1276	45885	4788	39	1016	134	201	748	73683	
Cuba	1981	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Ecuador	1982	1691	381	726	5747	39443	280	335	232	152	22	104	494	142	374	85	1887	102	458	1654	54309	
El Salvador	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Guatemala	1981	303	65	76	263	411	733	267	119	16805	25	5326	2977	2133	235	...	204	57	...	110	30109	
Haití	1982	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Honduras	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
México	1980	5479	...	1106	3345	2778	1841	3767	...	2055	4115	...	1500	2312	1708	...	2188	...	1553	1940	35687	
Nicaragua	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Panamá	1980	561	162	451	1163	12583	3359	1209	1791	317	58	464	1060	3128	49	1201	257	144	325	29773		
Paraguay	1982	43670	500	98730	1560	...	...	...	...	...	...	...	3170	...	...	...	...	...	2310	...	149940	
Perú	1981	5025	3210	2926	5976	1985	190	876	1739	...	...	...	641	...	308	...	...	...	527	812	24215	
Rep. Dominicana	1981	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Uruguay	1985	19669	211	12332	1439	227	...	199	...	...	...	...	251	...	...	1421	241	...	...	364	36354	
Venezuela	1981	11371	2253	3872	24703	494494	1713	12975	21091	1075	469	1195	332	2681	2132	1333	448	19856	15745	6898	624736	
Total A. Latina		149506	141865	173112	277987	558429	8674	23680	27884	31417	6815	1509	9888	19921	56457	9690	280307	47522	16549	144235	9702	1995149
Canadá	1986	8365	1120	4995	17805	5660	660	1490	6595	11245	4325	31955	865	13845	1270	500	4520	5900	1380	4235	2740	129470
Estados Unidos	1980	68887	14468	40919	35127	143508	29639	607814	86128	94447	63073	92395	39154	2199221	44166	60740	2858	55496	169147	13278	33281	3893746
Total A. del Norte		77252	15588	45914	52932	149168	30299	609304	92723	105692	67398	124350	40019	2213066	45436	61240	7378	61396	170527	17513	36021	4023216
Total		226758	157453	219026	330919	707597	38973	632984	120607	137109	74213	125859	49907	2232987	101893	70930	287685	108918	187076	161748	45723	6018365

Fuente: IMILA, CELADE

Tabla 3
América Latina: Población de ambos sexos nacida en América Latina y censada en países distintos al de su nacimiento, Circa 1990

País de presencia	País de nacimiento													Total								
	Año	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	Cuba	Ecuador	El Salvador	Guatemala	Haití	Honduras		México	Nicaragua	Panamá	Paraguay	Perú	Rep. Dominicana	Uruguay	Venezuela
Argentina	1991	143735	33543	218217	2638	451	1393	975	178	113	73	138	2277	142	367	251130	15977	259	133653	1934	807193	
Bolivia	1992	17829	8586	3909	529	83	85	243	46	119	5	189	6607	54	75	955	5805	36	327	300	45792	
Brasil	1991	25468	15691	20437	2076	357	492	605	364	121	141	300	660	329	981	19018	5833	178	22143	1226	115439	
Chile	1992	34415	7729	4610	1666	448	579	2267	228	147	37	220	827	168	366	683	7649	126	1599	2397	66161	
Colombia	1993	1953	390	1383	1496	452	617	9040	177	266	64	182	1465	307	1680	137	3182	47	316	43285	66439	
Costa Rica																						
Cuba																						
Ecuador	1990	1558	424	903	4948	37553	313	302	175	154	22	111	612	161	409	90	2396	78	406	2379	52994	
El Salvador	1992	140	40	181	209	212	856	46	85	4524	7	8666	1350	2139	308	20	135	21	66	142	19147	
Guatemala	1994	277	85	136	185	476	737	192	119	14425	6	4634	5250	3621	245	9	266	82	68	140	30953	
Haití																						
Honduras	1988	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
México	1990	4635	1329	1293	2501	4964	1521	2979	861	5215	46005	364	1997	2566	2169	160	2973	520	1097	1533	84682	
Nicaragua	1995	147	38	110	115	237	4727	711	78	2136	900	20	9473	734	351	10	176	52	...	116	20131	
Panamá	1990	567	208	618	975	13644	3829	3191	1381	2340	367	119	623	1361	4447	37	1740	1440	144	476	37507	
Paraguay	1992	47846	766	107452	2264	189	45	25	72	42	39	13	27	2974	24	36	1432	14	3029	91	166380	
Perú	1993	4165	3216	2523	4652	2374	215	410	1801	89	124	15	111	723	135	280	194	104	399	1489	23019	
Rep. Dominicana	1993	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Uruguay	1995	26256	376	13521	1726	362	41	352	235	18	27	2	17	362	36	75	1512	528	37	737	46220	
Venezuela	1990	9070	1936	4223	20787	528893	1494	10157	23370	897	531	1593	429	2756	2033	1216	494	27748	17140	5454	660221	
Total A. Latina		174326	175963	179082	282421	595813	15569	21531	41132	26330	53437	2481	27117	27958	16162	7577	274449	75840	20134	168701	56245	2242268
Canadá	1991	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Estados Unidos	1990	77986	29043	82489	50322	286124	39438	736971	143314	465433	225739	225393	108923	4298014	168659	85737	4776	144199	347858	18211	35214	7573843
Total A. del Norte		77986	29043	82489	50322	286124	39438	736971	143314	465433	225739	225393	108923	4298014	168659	85737	4776	144199	347858	18211	35214	7573843
Total		252312	205006	261571	332743	881937	55007	758502	184446	491763	279176	227874	136040	4325972	184821	93314	279225	220039	367992	186912	91459	9816111

Fuente: IMILA, CELADE

Tabla 4
Comunidad del Caribe: Población de ambos sexos nacida en países de la subregión y censada en países distintos al de su nacimiento,
Circa 1990

País de presencia	País de nacimiento													Total Caribe	Total	
	Antigua y Barbuda	Bahamas	Barbados	Dominica	Granada	Guyana	I. Vírgenes Británicas	I. Vírgenes de EE.UU.	Jamaica	Montserrat	S. Cristóbal y Nieves	S. Vicente y Las Gran	Santa Lucía			Trinidad y Tobago
Antigua y Barbuda	5	216	2580	122	1753	70	451	408	892	495	505	414	376	8287	4048	12335
Bahamas	14	245	37	30	438	5	5	2920	2	14	21	26	290	4047	22638	26685
Barbados	...	54	446	559	2529	...	...	615	...	...	3635	3279	1730	12847	8495	21342
Dominica	190	5	63	40	71	32	69	49	61	24	47	105	115	871	1821	2692
Granada	23	18	106	44	341	8	7	69	6	9	342	97	1736	2806	1683	4489
Guyana	6	4	173	14	60	3	1	92	7	3	114	317	209	1003	2703	3706
Islas Vírgenes Británicas	355	13	86	566	290	770	565	249	99	1422	957	251	189	5812	2258	8070
Islas Vírgenes de EE.UU.	4570	0	210	3110	540	150	2660	240	660	6100	560	2490	1990	23280	9577	32857
Jamaica	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	3317	25286	28603
Montserrat	171	0	20	409	23	357	22	19	24	175	45	31	66	1362	706	2068
Saint Kitts y Nevis	179	3	42	89	25	343	109	271	190	190	76	48	114	1553	1726	3279
San Vicente y Las Gran.	32	0	262	70	279	386	29	13	20	24	242	119	1420	2734	1502	4236
Santa Lucía	80	7	406	142	130	1175	11	123	21	43	242	1306	500	2996	2585	5581
Trinidad y Tobago	...	...	2411	...	16589	5140	...	...	...	...	11625	1306	37071	13249	50320	
Total países	5620	109	4240	7507	18687	13453	2949	1524	1958	8309	18169	8483	8735	107986	98277	206263

Fuente: Mills (1997)

Tabla 5
América Latina: Índices de masculinidad de la población nacida en América Latina y censada en países distintos al de su nacimiento, Circa 1970

País de presencia	País de nacimiento													Total									
	Año	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	Cuba	Ecuador	El Salvador	Guatemala	Haití	Honduras		México	Nicaragua	Panamá	Paraguay	Perú	Rep. Dominicana	Uruguay	Venezuela	
Argentina	1970	142	93	134												102					85	113	
Bolivia																							
Brasil	1970																						
Chile	1970	88	98	115	67	124	86	127	132	144	148	122	89	195	140	97	98	105	106	97	94		
Colombia																							
Costa Rica	1973	90	107	100	87	112	123	96	107	525	95	78	120	99	158	128	224	137	146	112			
Cuba	1970																						
Ecuador																							
El Salvador	1971																						
Guatemala	1973	135	107	58	99	90	67	92	94	75	150	69	82	85	84	97	133	90	76				
Haití	1971	80	300	83	71	156	72	29	200	133	55	100	43	57	63								
Honduras	1974																						
México	1970	105	90	83	101	114	86	99	97	117	112	119	114	105	100								
Nicaragua	1971	91	50	104	104	87	138	112	95	78	105	177	89	117									
Panamá	1970	103	49	96	121	85	116	229	76	136	96	120	102										
Paraguay	1972	92	129	110	101																		
Perú	1972																						
Rep. Dominicana	1970	180	75	75	47	82	100	121	63	157	33	104	50	171	27	50	90	91					
Uruguay	1975	123	63	95	75	83	80	83	104	126	63	83	104	126	107	116	87	87					
Venezuela	1971	96	119	121	93	89	98	108	126	67	91	126	63	83	104	126	107	116	87	87	92		
Total A. Latina		92	138	94	132	91	88	101	137	84	99	138	84	83	118	107	102	104	74	85	105	104	
Canadá	1971	96		98		84		97		93		86		108		95							
Estados Unidos	1970	102	83	86	85	85	75	89	90	68	77	88	83	96	55	67	99	102	79	97	89	91	
Total A. del Norte		101	83	87	85	85	75	89	90	68	77	90	83	96	55	67	99	102	79	97	91	91	
Total		97	134	92	127	89	80	89	97	76	83	90	84	96	92	76	102	103	78	86	93	96	

Fuente: IMILA, CELADE

Tabla 6
América Latina: Índices de masculinidad de la población nacida en América Latina y censada en países distintos al de su nacimiento,
Circa 1980

País de presencia	País de nacimiento													Total								
	Año	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	Cuba	Ecuador	El Salvador	Guatemala	Haití	Honduras		México	Nicaragua	Panamá	Paraguay	Perú	Rep. Dominicana	Uruguay	Venezuela
Argentina	1980	123	85	109	123	83								60	86	194				93	76	99
Bolivia	1976	102	131	125	66	100	92	101	90	71	700	113	100	100	89	113	107		33	...	118	111
Brasil	1980	101	124	122	119	142	99	128	180	155	131	188	114	190	141	100	158		84	108	145	112
Chile	1982	91	87	99	74	110	124	93	115	124	112	139	73	183	99	70	90		78	94	84	91
Colombia	1985																					
Costa Rica	1984	100	139	71	100	98	104	124	87	109	500	84	82	104	102	70	130		109	139	117	101
Cuba	1981																					
Ecuador	1982	124	85	87	113	92	89	113	89	97	340	68	90	56	103	98	108		122	130	98	96
El Salvador																						
Guatemala	1981	109	91	62	95	101	69	104	105	67	79	61	76	86	78	104			63		104	70
Haití	1982																					
Honduras																						
México	1980	99	80	93	91	89	83	96	104	83	104	111	127	116	102	107						96
Nicaragua																						
Panamá	1980	105	116	70	104	108	81	148	141	91	100	104	72	98	75	127			104	148	76	107
Paraguay	1982	96	113	168									81							116		107
Perú	1981	85	76	76	62	80	90	152	57				85	110	108	90						77
Rep. Dominicana	1981																					
Uruguay	1985	75	82	64	92	89		99					78		51	87					91	71
Venezuela	1981	108	112	113	108	89	81	101	79	79	145	77	92	85	92	136			64	110		92
Total A. Latina		95	120	101	109	90	85	102	101	79	90	146	76	86	103	106	86	134	65	97	99	97
Canadá		100	75	81	105	75	45	106	98	112	80	82	85	112	59	105	84	78	106	106	87	91
Estados Unidos	1980	103	94	80	97	86	74	88	89	78	85	95	72	111	69	80	96		81	100	106	100
Total A. del Norte		102	93	80	100	86	73	88	89	81	86	91	72	111	68	94	95	80	80	101	105	99
Total		97	117	96	108	89	76	89	92	81	87	91	73	111	86	73	87	110	79	97	104	98

Fuente: IMILA, CELADE

Tabla 7
América Latina: Índices de masculinidad de la población nacida en América Latina y censada en países distintos al de su nacimiento,
Circa 1990

País de presencia	País de nacimiento													Total							
	Año	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	Cuba	Ecuador	El Salvador	Guatemala	Haití	Honduras		México	Nicaragua	Panamá	Paraguay	Perú	Rep. Dominicana	Uruguay	Venezuela
Argentina	1991	108	78	111	80	94	79	104	96	414	711	94	109	182	79	147	93	96	74	96	96
Bolivia	1992	93	110	98	70	108	107	84	64	89	400	89	96	127	101	121	64	108	88	100	100
Brasil	1991	114	122	140	105	175	86	184	361	157	117	165	134	229	90	149	46	115	95	117	117
Chile	1992	97	91	89	79	93	98	88	100	149	208	96	97	100	104	102	80	102	92	95	95
Colombia	1993	118	99	64	106	79	116	109	75	102	276	96	96	86	88	129	68	136	93	97	97
Costa Rica																					
Cuba																					
Ecuador	1990	138	93	75	117	85	78	103	80	108	633	88	83	85	94	100	104	81	149	100	91
El Salvador	1992	126	186	62	82	71	94	109	81	82	250	77	80	88	100	121	91	164	73	81	81
Guatemala	1994	125	107	66	113	87	76	92	51	50	63	81	83	108	200	106	100	134	94	64	64
Haití																					
Honduras	1988																				
México	1990	100	171	77	93	111	58	85	105	112	271	92	97	120	105	122	95	113	83	107	107
Nicaragua	1995	130	153	62	188	91	93	145	123	104	300	95	73	94	150	129	93	84	99	99	99
Panamá	1990	103	82	59	105	99	76	122	168	85	105	92	67	88	85	146	40	132	112	96	96
Paraguay	1992	98	106	114	123	80	114	178	89	86	1200	80	98	100	125	111	133	127	86	109	109
Perú	1993	75	65	71	60	70	78	115	61	103	88	73	77	76	78	103	58	115	103	71	71
Rep. Dominicana	1993																				
Uruguay	1995	83	79	70	95	91	58	112	124	93	70	87	100	97	52	87	85	98	79	79	79
Venezuela	1990	109	112	96	111	88	78	103	98	96	133	83	85	95	102	127	61	109	90	90	90
Total A. Latina		98	107	99	111	88	83	102	101	73	109	83	90	91	106	79	128	61	99	93	95
Canadá	1991																				
Estados Unidos	1990	104	100	96	87	81	94	97	107	106	99	79	123	93	67	88	97	83	106	98	110
Total A. del Norte		104	100	96	87	81	94	97	107	106	99	79	123	93	67	88	97	83	106	98	110
Total		100	106	99	109	88	82	94	98	105	106	80	123	93	70	79	107	82	100	95	106

Fuente: IMILA, CELADE

Tabla 8
América Latina: Porcentaje de profesionales, técnicos y afines sobre población económicamente activa nacida en América Latina y censada en países distintos al de su nacimiento, Circa 1970

País de presencia	País de nacimiento													Total									
	Año	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	Cuba	Ecuador	El Salvador	Guatemala	Haití	Honduras		México	Nicaragua	Panamá	Paraguay	Perú	Rep. Dominicana	Uruguay	Venezuela	
Argentina	1970		2,5	3,5	2,3											2,5					11,3	3,2	
Bolivia																							
Brasil	1970																						
Chile	1970	17,0	9,1	31,2	47,6	32,4	23,5	35,3	19,4	30,4	26,9	16,7	32,0	5,3	33,9	32,0	17,7	42,9	31,7	38,2	17,8		
Colombia																							
Costa Rica	1973	54,7	36,8	55,3	56,1	39,9	35,4	47,7	31,7	45,4	30,8	32,1	57,1	9,6	19,7	42,1	45,8	40,7	72,7	49,5	17,1		
Cuba	1970																						
Ecuador																							
El Salvador	1971																						
Guatemala	1973	47,8	46,2	50,0	40,5	40,5	39,6	26,5	28,9	8,6	25,0	10,3	19,1	33,6	43,1	34,6	9,1	32,1	32,1	13,7			
Haití	1971	33,3	100,0	14,3	14,3	14,3	100,0	100,0	50,0	14,3								3,2		6,3			
Honduras	1974																						
México	1970	38,2	44,2	48,0	49,4	42,5	31,9	32,6	16,9	53,4	31,0	40,8	40,8	46,2	31,9								
Nicaragua	1971	59,5	7,1	47,6	30,9	9,5	12,1	28,0	18,3	4,4	30,2	34,8	7,3	21,1	19,4								
Panamá	1970	36,5	23,5	36,1	6,6	10,0	19,5	11,1	3,9														
Paraguay	1972	5,2	9,5	1,1	19,3																		
Perú	1972																						
Rep. Dominicana	1970	21,8	50,0	50,0	62,1	62,9	50,0	41,0	10,0	24,1	62,5	71,1	54,5	37,5	100,0	68,0	80,0	67,6	46,2				
Uruguay	1975																						
Venezuela	1971	32,0	28,4	9,5	33,6	4,9	18,6	18,2	17,0	15,0	52,6	38,5	30,4	18,8	27,9	28,0	25,3	35,9	8,0				
Total A. Latina		14,5	3,2	4,0	3,4	5,6	15,4	23,7	18,3	12,6	20,7	36,8	12,6	11,9	24,5	2,7	27,7	14,4	12,2	40,5	6,1		
Canadá	1971	95,0	98,3				97,5		88,0									95,8		93,5			
Estados Unidos	1970	20,3	27,0	18,3	25,1	15,4	12,7	11,0	9,3	7,9	10,3	12,6	3,7	9,7	16,6	26,8	20,1	4,9	17,9	18,3	8,8		
Total A. del Norte		24,7	27,0	25,8	25,1	15,4	12,7	11,3	9,3	7,9	10,3	12,6	4,3	9,7	16,6	26,8	20,1	6,2	17,9	27,1	9,7		
Total		20,7	4,5	9,2	5,3	8,1	13,7	11,8	11,0	10,2	12,8	26,1	12,6	4,5	11,1	18,2	2,9	6,8	12,8	28,9	8,3		

Fuente: IMILA, CELADE

Tabla 9
América Latina: Porcentaje de profesionales, técnicos y afines sobre población económicamente activa nacida en América Latina y censada en países distintos al de su nacimiento, Circa 1980

País de presencia	País de nacimiento														Total							
	Año	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	Cuba	Ecuador	El Salvador	Guatemala	Haití	Honduras	México		Nicaragua	Panamá	Paraguay	Perú	Rep. Dominicana	Uruguay	Venezuela
Argentina	1980	4,1	3,6	3,3	33,4			38,0						27,7		3,4	39,6			8,3	20,4	4,7
Bolivia	1976	13,8	4,8	15,9	55,8	28,6	27,3	35,5	28,6	23,1	25,0	2,6	3,6	80,0	35,0	5,7	11,6	57,1			36,4	11,3
Brasil	1980	24,9	24,8	27,3	36,4	10,4	14,6	35,7	24,2	100,0	18,2	36,9	32,9	39,4	46,0	9,3	35,2	16,7		15,1	23,5	21,6
Chile	1982	15,5	12,4	31,7	38,5	32,4	33,0	35,7	21,2	34,5	20,0	22,6	30,9	35,1	24,3	20,4	21,3	25,0			22,4	19,4
Colombia	1985																					
Costa Rica	1984	41,4	33,0	39,6	46,8	33,5	18,9	30,0	13,2	37,7	63,6	20,1	41,0	5,1	14,8	57,1	25,6	34,7		38,7	32,3	10,7
Cuba	1981																					
Ecuador	1982	44,0	49,3	53,8	37,6	12,6	36,7	30,7	37,6	37,5	75,0	35,9	61,0	36,1	39,0	62,9	25,0	44,7		36,7	39,9	19,1
El Salvador																						
Guatemala	1981	29,9	17,4	64,0	53,8	35,3	40,2	26,9	38,6	8,7	50,0	9,9	18,7	25,8	38,9		32,5	47,1			34,6	13,9
Haití	1982																					
Honduras																						
México	1980																					
Nicaragua																						
Panamá	1980	36,0	27,4	20,4	31,7	7,4	15,0	19,9	14,4	13,6	31,1	17,4	40,5	11,9	32,0	18,8	17,0		20,3	18,6	13,4	
Paraguay	1982	8,7	0,9	17,3									0,9							19,1		3,2
Perú	1981																					
Rep. Dominicana	1981																					
Uruguay	1985	21,6	16,8	8,4	15,0	19,7		10,3					23,8		34,5	24,7				19,6	16,5	
Venezuela	1981	29,8	34,1	14,3	23,0	4,5	24,8	19,0	7,1	15,1	17,1	12,6	28,7	19,1	31,6	25,2	19,0	5,8		18,6	7,1	
Total A. Latina		19,6	7,1	3,2	7,9	5,3	21,7	9,6	11,1	36,6	14,6	14,7	18,9	7,2	23,2	4,0	23,9	6,4	10,5	26,4	7,6	
Canadá	1986	20,1	17,9	19,2	18,1	12,4	0,0	23,8	6,3	8,3	8,2	14,8	11,6	18,2	16,7	12,8	15,9	15,9		11,7	29,2	14,6
Estados Unidos	1980	19,3	21,4	18,0	19,9	10,8	11,5	11,7	7,2	4,0	5,8	11,1	7,1	3,3	7,9	16,5	15,0	4,1		11,9	20,8	6,9
Total A. del Norte		19,4	21,2	18,2	19,3	10,9	11,3	11,7	7,1	4,3	5,9	11,1	7,2	3,3	8,1	16,5	15,1	4,2	11,8	22,3	7,1	
Total		19,5	8,6	6,9	10,0	6,5	12,7	11,9	7,7	5,4	6,7	11,1	8,1	3,4	7,6	17,1	4,4	18,7	4,5	10,7	22,8	7,3

Fuente: IMILA, CELADE

Tabla 10
América Latina: Porcentaje de profesionales, técnicos y afines sobre población económicamente activa nacida en América Latina y censada en países distintos al de su nacimiento, Circa 1990

País de presencia	País de nacimiento														Total							
	Año	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	Cuba	Ecuador	El Salvador	Guatemala	Haití	Honduras	México		Nicaragua	Panamá	Paraguay	Perú	Rep. Dominicana	Uruguay	Venezuela
Argentina	1991	4,4	5,1	3,9	39,3	9,8	18,3	30,6	22,4	28,6	62,7	50,0	17,0	16,0	37,7	3,8	30,6	70,5	7,0	18,6	5,3	
Bolivia	1992	18,5	12,5	29,5	47,0	59,1	48,9	42,4	50,0	23,6	100,0	11,0	3,8	38,9	54,2	12,7	25,6	50,0	22,3	48,5	17,6	
Brasil	1991	25,4	30,8	24,4	27,6	32,7	40,4	34,4	61,4	30,0	39,5	37,7	33,5	68,4	38,0	11,7	33,8	38,8	14,7	39,7	23,3	
Chile	1992	19,9	16,5	36,9	39,3	41,1	0,0	36,2	26,9	37,2	25,0	21,2	40,9	50,0	32,6	32,7	27,8	37,1	38,2	41,0	23,8	
Colombia	1993																					
Costa Rica																						
Cuba																						
Ecuador	1990	33,4	31,5	48,0	27,0	9,3	34,5	29,4	26,1	33,3	80,0	35,7	43,5	42,4	25,8	36,4	21,5	48,6	27,1	21,1	14,5	
El Salvador	1992	43,0	64,7	40,3	38,1	39,4	22,8	52,4	58,8	15,7	33,3	10,3	33,9	26,5	38,0	81,8	41,8	50,0	44,8	23,1	19,3	
Guatemala	1994	28,9	24,1	42,9	41,5	27,4	32,5	21,3	29,8	7,3	9,4	19,3	20,1	32,6	26,1	31,4	41,7	35,6	13,3			
Haití																						
Honduras	1988																					
México	1990	42,8	58,0	40,7	42,2	47,4	38,2	27,6	45,7	21,6	4,1	63,0	25,5	42,4	51,5	57,7	43,2	52,8	39,9	42,9	20,6	
Nicaragua	1995	54,3	76,5	67,3	54,9	56,3	19,0	55,5	50,0	18,9	41,2	42,9	8,0	56,7	38,7	0,0	45,7	44,4	0,0	39,0	24,0	
Panamá	1990	35,5	26,0	33,6	32,2	8,9	18,6	16,6	16,1	10,3	23,5	10,8	39,9	14,2	35,3	19,1	10,0	22,9	27,5	14,5		
Paraguay	1992	4,6	6,3	0,6	19,4	7,7	17,6	20,0	8,6	22,2	0,0	8,3	0,5	0,0	0,0	14,8	20,0	18,2	10,0	26,9	2,3	
Perú	1993	33,4	23,1	25,2	23,9	30,2	38,3	31,7	19,3	17,5	44,9	62,5	25,0	43,7	35,6	41,0	22,2	18,2	32,9	20,8	27,6	
Rep. Dominicana	1993																					
Uruguay	1995	11,1	10,8	6,4	15,4	25,9	25,0	8,5	16,7	12,5	21,4	100,0	0,0	13,8	20,0	4,8	14,6	31,3	12,2	10,2		
Venezuela	1990	27,1	34,1	13,9	21,2	4,6	27,4	20,1	6,9	22,4	18,0	5,4	28,3	31,5	20,9	29,2	14,1	6,5	19,3	6,8		
Total A. Latina		17,1	8,1	3,9	7,9	5,6	23,8	21,6	8,6	14,0	6,3	16,7	12,4	16,3	24,8	30,7	4,4	22,2	8,9	10,3	8,1	
Canadá	1991																					
Estados Unidos	1990	19,1	12,0	15,7	8,8	9,7	10,9	6,9	2,4	3,3	9,1	4,5	2,6	5,0	13,8	11,5	10,0	5,2	9,4	18,4	5,0	
Total A. del Norte		19,1	12,0	15,7	8,8	9,7	10,9	6,9	2,4	3,3	9,1	4,5	2,6	5,0	13,8	11,5	10,0	5,2	9,4	18,4	5,0	
Total		18,0	8,7	3,9	9,1	6,6	12,1	11,2	7,2	2,9	3,7	9,1	5,5	2,7	6,4	14,9	4,6	13,9	5,4	9,0	15,7	

Fuente: IMILA, CELADE

A migração nos estados brasileiros no período recente: principais tendências e mudanças¹

*José Marcos Pinto da Cunha **
*Rosana Baeninger ***

Introdução

Um dos fatos que mais chamou a atenção, quando da divulgação dos dados do Censo de 1991, foi a redução do crescimento demográfico na maioria dos estados brasileiros nos anos 80. Se é verdade que essa tendência, corroborada pelos dados mais recentes provenientes da Contagem de 1996, refletia em grande medida a importante queda da fecundidade registrada, também é certo que para muitos estados brasileiros tal comportamento refletiu uma mudança significativa na migração.

Assim, áreas antes de grande atração populacional, como eram os casos dos estados do Centro-Oeste ou de Rondônia, experimentaram forte arrefecimento de sua imigração. O mesmo se passou com a grande área de atração migratória do Brasil, São Paulo, que registrou uma queda acentuada em seus volumes de imigrantes; muitos desses migrantes deixaram de sair de estados tradicionalmente expulsos de população, como Minas Gerais e Paraná, configurando, provavelmente, um redirecionamento do fluxos para dentro de seus próprios estados.

Quanto ao Nordeste, em particular os estados como Ceará, Pernambuco e Bahia, os dados mais recentes mostraram que, mesmo com um pequeno declínio, os volumes de emigração continuaram em níveis elevados, tendo inclusive aumentado no caso do último estado. Apesar da continuidade dessa tendência, o fenômeno novo que se pode observar para a região refere-se ao aumento sem

precedentes de sua imigração, grande parte fruto de um movimento de retorno. Essa aparente contradição, em termos do processo migratório, envolvendo o Nordeste, foi sem dúvida umas das grandes questões emergentes da realidade migratória nacional.

No contexto intra-estadual, algumas tendências redistributivas em âmbitos mais amplos, como no caso da interiorização da população em São Paulo, ou mais restritos, como o crescimento periféricos de várias regiões metropolitanas, também sugeriram a continuidade de certas tendências de mobilidade populacional ou, no mínimo, o crescimento de suas importâncias frente ao visível arrefecimento dos movimentos migratórios interestaduais.

Portanto, as últimas décadas foram muito ricas em termos de transformações na dinâmica demográfica nacional, sendo que os dois processos mais importantes detectados por Martine (1993), ou seja, os centrípetos (em direção ao sudeste) e os centrífugos (em direção à fronteira) sofreram importantes modificações implicando na necessidade de novas reflexões sobre as migrações internas no Brasil.

Nesse sentido, procura-se neste texto sistematizar algumas informações provenientes dos Censos Demográficos brasileiros, de maneira a fornecer um quadro relativamente atualizado do fenômeno migratório. Embora ainda preliminar, acredita-se que esse esforço possibilita uma visão mais ampla da questão, podendo suscitar novos e mais aprofundados estudos sobre temas emergentes e outros

de fundamental importância para o melhor entendimento da migração no Brasil.

Crescimento Populacional Recente

As décadas de 80 e de 90 foram marcadas pela diminuição no ritmo de crescimento da população brasileira e por suas formas de distribuição espacial. De fato, os dados do Censo Demográfico de 1991 e os da Contagem de População de 1996 revelaram um decréscimo generalizado no crescimento demográfico das regiões brasileiras. Na verdade, no nível do País como um todo, tal diminuição já era esperada em função da queda da fecundidade, que desde meados dos anos 60 já vinha sendo detectada. No entanto, o comportamento de algumas regiões chamou a atenção, quer seja pela drástica redução do crescimento, como nos casos dos estados do Sudeste, quer seja pela manutenção de taxas de crescimento ainda elevadas, como ocorreu no Norte (Tabela 1).

Tabela 1
Taxa média geométrica de crescimento segundo grandes regiões Brasil, 1940-1996

Brasil e Grandes Regiões	1940/ 1950	1950/ 1960	1960/ 1970	1970/ 1980	1980/ 1991	1991/ 1996
Brasil	2,35	3,05	2,89	2,48	1,93	1,38
Norte	2,30	3,40	3,47	4,86	3,85	2,39
Nordeste	2,23	2,12	2,40	2,16	1,82	1,05
Sudeste	2,11	3,11	2,67	2,64	1,77	1,32
São Paulo	2,40	3,50	3,30	3,50	2,02	1,55
Minas Gerais	1,50	2,33	1,49	1,54	1,48	1,15
Sul	3,19	4,14	3,45	1,44	1,38	1,22
Paraná	5,61	7,16	4,97	0,97	0,93	1,28
Centro-Oeste	3,30	5,45	5,60	4,09	3,01	2,18

Fonte: FIBGE, Censo Demográfico de 1940 a 1991 e Contagem da População de 1996.

Para o conjunto da população nacional, observa-se que de uma taxa de crescimento correspondente a 3,05% a.a., no período 1950-1960, o País passou para 2,48% a.a. nos anos 70, diminuindo para 1,93% a.a., no período 1980-1991. No período 1991-1996, a taxa de crescimento da população brasileira chegou a 1,38% a.a., valor que era esperado apenas para a virada do século.

Quanto ao crescimento da população regional, a Região Norte destacou-se, no período 1980-1991, por apresentar a taxa de crescimento da po-

pulação mais elevada (3,85% a.a.), demonstrando a importância da fronteira agrícola nos anos 80 como canalizadora de importantes fluxos migratórios para as áreas rurais, particularmente para os Estados de Rondônia e Pará. A taxa de crescimento da população rural da Região Norte foi a única que se revelou positiva no período 1980-1991 (2,04% a.a.), sendo que sua taxa de crescimento da população urbana também superou a das demais regiões, 5,37% a.a., contribuindo para que, em 1991, 59% da população dessa região estivesse residindo em áreas urbanas. Essa região também ganhou peso relativo na distribuição de sua população no total do País: respondia por 4,43% da população nacional, em 1970, passando para 5,57%, em 1980, e alcançando 6,83%, em 1991.

Esse enorme crescimento populacional da Região Norte esteve condicionado, sem dúvida, aos fluxos migratórios que para lá se dirigiram do final da década de 70 até meados da década de 80. Entretanto, como aponta Martine (1994: 13/14) “a partir de 1986, a atração migratória da fronteira agrícola foi arrefecida, ou praticamente cessou. Coincidiram para isso o fim do Polonoroeste e de outros subsídios à agricultura na Amazônia; as dificuldades inerentes ao desenvolvimento econômico da Região e a ausência de soluções tecnológicas para a agricultura; as mudanças nas políticas de preço mínimo e de transportes feitas no intuito de fortalecer os mecanismos de ‘mercado’; o custo dos subsídios para a industrialização na Zona Franca de Manaus; o protesto nacional e internacional contra as políticas públicas que favoreciam o desmatamento amazônico e outros fatores correlacionados (...) Na região amazônica, a ocupação da fronteira já não se processa de forma clássica (assistesse a um maior incremento da população urbana); as migrações não são mais predominantemente compostas de pessoas com origem e destino rural (...) a rápida expansão do garimpo, das atividades madeireiras, do comércio, do setor de serviços, e até do narcotráfico, serviram para multiplicar as condições de habitabilidade das localidades da região”.

Nesse sentido, o autor conclui que, na verdade, a magnitude do crescimento demográfico verificado para a década de 80 reflete uma realidade já ultrapassada, e que, em termos prospectivos, dificilmente

se mantenha a sustentabilidade desse crescimento demográfico na Região. De fato, no período 1991-1996, a taxa de crescimento da população do Norte diminuiu para 2,44% a.a., apesar de ser a mais elevada dentre as regiões.

As Regiões Nordeste e Centro-Oeste, no período 1980-1991, registraram taxas de crescimento da população (1,82% a.a. e 2,99% a.a., respectivamente) superiores às das regiões Sudeste (1,76% a.a.) e Sul (1,38% a.a.). No caso da Região Nordeste, o recente dinamismo ligado ao Pólo Petroquímico de Camaçari, às atividades turísticas e à produção de frutas para exportação (Bacelar, 1993) ampliaram e diversificaram a estrutura econômica nordestina, contribuindo tanto para a absorção de uma população que potencialmente migraria quanto para incentivar fluxos migratórios de retorno, oriundos principalmente do Sudeste, em especial de São Paulo e Rio de Janeiro – áreas onde a crise econômica dos anos 80 foi mais acentuada, com o crescente desemprego.

É importante destacar que os anos 80 marcaram o decréscimo em números absolutos da população rural nordestina (de 17,2 milhões para 16,7 milhões), registrando taxa negativa de crescimento desse contingente: -0,28% a.a., entre 1980-1991. Apesar de ainda concentrar quase a metade da população rural do Brasil, a Região Nordeste experimentou significativas transformações econômicas, sociais e demográficas ao longo da última década, o que se refletiu em sua elevada taxa de crescimento urbano (3,55% a.a.); taxa esta que superou até mesmo a média nacional (2,97% a.a.). O grau de urbanização do Nordeste que era de 42%, em 1970, passou para 50,5%, em 1980, alcançando 60,6%, em 1991.

Considerando a Região Centro-Oeste, o elevado crescimento populacional observado no período 1980-1991 esteve condicionado à sua situação de fronteira agrícola, mas com uma nova dinamização das atividades agropecuária, voltadas para o complexo grãos/carne. Nesse contexto, o setor terciário e a atividade industrial da Região estão fortemente atrelados ao dinamismo agropecuário com reflexos importantes na configuração urbana regional, chegando o Centro Oeste a registrar 81% de sua população em localidades urbanas, em 1991. De fato, a taxa de crescimento da população urbana do Cen-

tro Oeste apresentou-se bastante elevada nas duas últimas décadas, situando-se bem acima da média nacional; nos anos 70, essa taxa havia sido de 7,63% a.a. e, no período 1980-1991, de 4,31% a.a., inferior apenas à taxa da Região Norte. A participação relativa da população do Centro-Oeste no total da população do Brasil também aumentou nas últimas décadas, passando de 4,9%, em 1970, para 6,4%, em 1991. Segundo Martine (1994), pode-se constatar na Região Centro Oeste dois padrões diferenciados de crescimento econômico-demográfico: o Estado do Mato Grosso que vem se destacando pela expansão do cultivo da soja e seus efeitos multiplicadores nas áreas urbanas e os estados de Goiás e Mato Grosso do Sul que já não denotam o dinamismo de áreas de fronteira ou de “nova capital”, como Brasília.

Quanto ao crescimento da Região Sudeste, sua população urbana, apesar do decréscimo em seu ritmo de crescimento, chegou a registrar uma taxa de 2,34% a.a., entre 1980-1991, enquanto que sua população rural continuou registrando queda absoluta, de 8,8 milhões, em 1980, para 7,5 milhões, em 1991. Assim, o crescimento da região se estabeleceu em localidades urbanas; 88% da população do Sudeste estavam concentradas em áreas urbanas, em 1991. Apesar de ter registrado taxa de crescimento inferior a algumas das regiões brasileiras, o Sudeste ainda concentrava, em 1991, 42,8 % da população nacional.

Para a Região Sul, o período 1980-1991 apresentou a menor taxa de crescimento populacional (1,38% a.a.), refletindo, em grande medida, sua taxa negativa de crescimento da população rural (-2,0% a.a.), devido ao grande êxodo rural do Paraná, que se iniciou nos anos 70 estendendo-se aos 80. O crescimento das áreas urbanas do Sul (com uma taxa de crescimento da população de 3% a.a. e um grau de urbanização de 74%) garantiu o incremento populacional da região, manifestando os efeitos do desempenho apresentado pela indústria sulista na última década, em especial a catarinense e mesmo paranaense (Bandeira, 1994).

Os anos 90 acentuaram o processo de desaceleração no ritmo de crescimento populacional em todas as regiões brasileiras, especialmente a Região Norte urbana: de 6,6% a.a., nos anos 70, para 3,5% a.a. no período 1991-1996. Na realidade, as

Regiões Sudeste e Sul registraram taxas de crescimento da população urbana abaixo da média nacional (2,1% a.a.), enquanto que as demais superaram essa média de crescimento urbano.

Nos primeiros anos da década de 90, as taxas de crescimento da população total foram mais elevadas para as Regiões Norte e Centro-Oeste (em torno de 2% a. a., entre 1991-1996), sendo que nas Regiões Nordeste e Sul essas foram inferiores à taxa média do país (1,4% a.a.) e o Sudeste acompanhou o ritmo do crescimento nacional. Assim, o Brasil registrou, nos anos 80 e início dos 90, ritmos diferenciados de crescimento de suas populações regionais, onde o crescimento das áreas urbanas teve papel fundamental no processo de urbanização e de redistribuição espacial da população em nível nacional.

No que se refere à distribuição espacial da população brasileira, esta esteve pautada, pelo menos até o início dos anos 80, por um lado, pela progressiva concentração demográfica em algumas regiões como a Sudeste, sobretudo em São Paulo e, em menor medida, pelo crescimento da importância relativa das regiões de fronteiras agrícolas. Desde 1950, a Região Sudeste concentra mais de 40% da população brasileira, sendo que só o Estado de São Paulo abrigou, em média no período, 19% dos brasileiros. Em termos das principais tendências entre 1950 e 1996, o que se observa é que apenas as Regiões Norte e Centro-Oeste aumentaram seus pesos relativos, comportamento que espelha a ocupação de suas áreas de fronteiras agrícolas.

Contudo, a despeito de todos os movimentos de população ocorridos ao longo de várias décadas, o que se observa, na verdade, é que o padrão concentrador que adquiriu a dinâmica demográfica brasileira pouco tem se alterado, sobretudo, se se consideram as duas últimas décadas. De fato, de 1970 para 1996 poucas foram as modificações nos pesos relativos da população de cada um dos Estados (Tabela 2). Mesmo com uma ligeira diminuição relativa de sua população no total nacional, de 43,5% nos anos 70 para 42,7% no período 1991-1996, o Sudeste detém o maior volume populacional do País.

Na verdade, tendo em vista os diferenciais regionais de fecundidade ainda existentes no Brasil – a despeito da forte redução no número médio de fi-

hos tidos pelas mulheres –, onde as áreas mais desenvolvidas do Sudeste e Sul registram taxas de fecundidade, em média, 25% menores que as mais pobres², pode-se deduzir facilmente que o efeito da migração foi decisivo nesse processo de distribuição espacial da população brasileira.

Tabela 2
Distribuição da população total regional (%)
Brasil, 1970-1996

Anos	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro Oeste
1970	100,00	4,43	30,18	42,79	17,71	4,89
1980	100,00	5,57	29,25	43,47	15,99	5,72
1991	100,00	6,83	28,94	42,73	15,08	6,42
1996	100,00	7,17	28,49	42,66	14,99	6,69

Fonte: FIBGE, Censos Demográficos de 1970 a 1991 e Contagem da População de 1996.

Pelo menos até os anos 70, impulsionada pela intensa imigração, a Região Sudeste e, em particular, o Estado de São Paulo, cresceram a taxas significativamente maiores que o País, fato que já não se observou nos anos 80 e primeira metade dos 90, e que, como se verá, explica-se pelo importante arrefecimento dos movimentos migratórios para essas áreas.

A contrapartida para essa situação pode ser obtida a partir da observação do comportamento das taxas de crescimento das regiões historicamente “fornecedoras” de migrantes, como o Paraná, Minas Gerais e o Nordeste³. Nesses casos, constata-se que a diminuição das taxas de crescimento da população foi bem menor que no Sudeste ou mesmo no Brasil, o que é um indicio de que a emigração deve ter diminuído. Contudo, isso não significa que a evasão demográfica destas áreas tenha se esgotado, haja vista que as taxas de crescimento registradas para os anos 80 foram ainda muito baixas (vide Tabela 1).

Por outro lado, o crescimento demográfico acima da média nacional apresentado pelas Regiões Norte e Centro-Oeste mostra que ainda nos anos 80 e parte dos 90 essas áreas registraram saldos migratórios positivos que certamente foram mais importantes na primeira região, em especial nos estados de Rondônia, Roraima e Pará que cresceram a taxas elevadas da ordem de 5,5%, 8,7% e 3,6% a.a., respectivamente.

Os diferentes ritmos de crescimento da população brasileira regional apontados acima revelam,

portanto, que a partir dos anos 80 ocorreram significativas mudanças no quadro migratório nacional, sendo uma delas o arrefecimento dos movimentos interestaduais.

A migração no Brasil nos últimos 30 anos

Embora nos anos 70, o volume da migração interestadual tenha alcançado cifra inferior ao da década de 80 – 9,5 milhões de pessoas contra pouco mais de 10,8 milhões (Tabela 3) – é visível o fato de que a intensidade dessa migração arrefeceu-se entre os dois períodos, uma vez que a taxa calculada passou de 0,81 % para 0,74% ao ano. Já nos anos 90, os dados da PNAD 95 mostram que essa tendência persistiu com a taxa caindo um pouco mais e ficando na casa dos 0,65%. Na verdade, esse últimos dados relativos à primeira metade da década apontam um volume migratório da ordem de 5 milhões, o que projeta, na hipótese de uniformidade da migração ao longo do período, algo em torno de 10 milhões na década inteira, ou seja, valor parecido ao da década de 80.

Deve-se considerar, entretanto, independentemente da queda da intensidade da migração interestadual no Brasil, o fato desse tipo de movimento populacional ter mantido, em números absolutos, volumes significativos e muito próximos em todo o período considerado; visto à luz da evolução das taxas de crescimento demográfico das regiões, isto já permite vislumbrar a existência de modificações significativas nas trocas migratórias líquidas estabelecidas entre as Unidades da Federação.

De fato, como mostra a Tabela 4, em comparação à década de 70, os decênios 80 e 90 registraram significativas mudanças no perfil migratório das regiões brasileiras. Nesse sentido, destaca-se

a progressiva redução dos ganhos populacionais de antigas áreas de atração populacional, como o Sudeste, Norte e Centro-Oeste, sendo que, nesse último caso, a maior queda deu-se somente já dentro da década de 90.

Tabela 4
Saldos migratórios para grandes regiões
Brasil, 1960-1996

Região	1960/70	1970/80	1986/91(*)	1991/96 (*)
	Total	Total	Total	Total
Norte	- 51.063	585.397	131.218	60.844
Anual	- 5.106	58.539	26.244	12.169
Nordeste	- 1.754.761	- 2.402.244	- 876.534	- 852.732
Anual	- 175.476	- 240.224	- 175.307	170.656
Centro-Oeste	746.611	638.281	290.569	224.508
Anual	74.661	63.828	58.114	44.901
Sudeste	815.884	2.262.364	640.138	597.890
Anual	81.558	226.236	128.028	119.578
Sul	371.175	- 1.613.377	- 185.391	- 30.510
Anual	37.117	- 161.337	- 37.078	- 6.102

Fonte: 1960/1980, Carvalho e Fernandes (mimeo) e 1986/1996 FIBGE, Censo Demográfico de 1991 e Contagem Populacional de 1996.
(*) estimado a partir da informação sobre residência 5 anos antes do levantamento censitário. Assim, o dado corresponde apenas às pessoas com 5 anos ou mais de idade.

Como será melhor detalhado mais adiante, o entendimento desse comportamento passa, por um lado, pelo progressivo esgotamento das fronteiras agrícolas – cuja ocupação alavancou, ao longo de várias décadas, o crescimento dos estados do Centro-Oeste e Norte do País⁴ –, por outro lado, pela diminuição significativa nos volumes de perdas populacionais de alguns estados como Paraná e Minas Gerais e o crescimento da fluxos migratórios direcionados para o Nordeste – mesmo a despeito da manutenção de elevado volume de emigração. Esses são fatores que ajudam a entender o motivo das quedas dos saldos migratórios de áreas do Sudeste, como São Paulo e, sobretudo, Rio de Janeiro, que já registra perdas populacionais líquidas no âmbito intra-regional.

Assim, mais que mudanças no “padrão migratório”, o que as últimas décadas presenciaram foram alterações no *volume*, *intensidade* e *especialização* dos

Tabela 3
Evolução de migração interestadual e intermunicipal
Brasil, 1980-1996

Períodos	Migração interestadual			Migração intermunicipal		
	Volume	Taxa	Total	Taxa	Migração intra-estadual	
			Volume		Volume	% do total (*)
1970/80	9.587.459	0,81	25.368.429	2,13	15.402.984	60,72
1980/91	10.807.359	0,74	25.093.694	1,71	16.756.048	66,77
1990/95	5.039.921	0,65				

Fonte: FIBGE, Censos Demográficos de 1980 e 1991 e PNAD 1995 (a taxa para 90/95 foi calculada com pop. estimada para 95 de 154.977.204 pessoas).

(*) para o cálculo do percentual não foi considerado no total da migração intermunicipal a migração do DF.

fluxos migratórios tradicionalmente observados. Se de um lado, foram registradas reduções significativas em alguns fluxos historicamente importantes, de outro lado, a grande novidade foi a intensificação, a partir dos anos 80, das contra-correntes migratórias⁵, fenômeno que, isolada ou conjuntamente com o anterior, estaria explicando parte das alterações no crescimento demográfico de estados e regiões.

Ainda sobre a década de 80, percebe-se que a redução da migração interestadual também teve seus efeitos sobre o crescimento das Regiões Metropolitanas. De fato, como se nota na Tabela 5, o crescimento demográfico das RMs brasileiras sofreu uma redução significativa a partir dos anos 80, fato que apesar de refletir a forte queda da fecundidade, a exemplo do que ocorreu com a população brasileira, está também muito atrelado à redução da intensidade migratória para essas áreas, sobretudo aquelas do Sudeste, como São Paulo e Rio de Janeiro.

Apesar das regiões metropolitanas terem se configurado como receptoras de grandes contingentes populacionais há várias décadas, no período 1970/1980 já se podia evidenciar um arrefecimento no ritmo de crescimento da população residente nessas áreas: a taxa média de crescimento populacional metropolitano passou de 4,7% a.a., em 1960-70, para 3,8%, em 1970-80. Mesmo assim, o volume migratório que havia se dirigido para essas metrópoles justificava apontar um padrão crescente de concentração populacional. Nos anos 80, no

entanto, a taxa de crescimento da população metropolitana nacional apresentou um decréscimo considerável, registrando 1,99% a.a., baixando para 1,5% a.a. entre 1991-1996.

Embora o Censo de 91 tenha registrado 42 milhões de pessoas vivendo nas nove áreas metropolitanas, a proporção de população residente nessas áreas manteve-se estável, representando 29% do total da população brasileira em 1980, 1991 e 1996. O incremento absoluto da população metropolitana nacional reduziu-se, passando de 10,6 milhões no período de 70-80, para 8,3 milhões entre 1980-91, chegando a 3,4 milhões de 1991 para 1996, o que representou um decréscimo considerável desse incremento no crescimento absoluto da população brasileira. No período 1970-80, o acréscimo populacional das áreas metropolitanas respondeu por 41,3% do incremento absoluto do País; no período, 1980-91, a participação do crescimento absoluto das áreas metropolitanas passou a ser de 30,0% do incremento total, mantendo este nível no período 1991-1996.

Assim, nos últimos quinze anos, 70% do incremento populacional se deveu ao crescimento de municípios não-metropolitanos, demonstrando a nova face do processo de redistribuição espacial da população no Brasil. Mesmo ainda respondendo por importante parcela da população brasileira, o crescimento metropolitano atual aponta para um processo de desconcentração populacional que parte das principais áreas metropolitanas, em especial da Região Metropolitana de São Paulo; de

fato, o crescimento populacional desta região havia sido responsável por 17,2% do incremento populacional brasileiro nos anos 70, baixando essa participação para 10,3%, no período 1980-1991 e para 11,1%, entre 1991-1996.

Essa desconcentração metropolitana é mais visível nos Estados do Rio de Janeiro e São Paulo, onde se pode observar, inclusive uma diminuição da par-

Tabela 5
Taxa de crescimento dos estados e respectivas regiões metropolitanas Brasil, 1980-1991 e 1991-1996

Unidades da Federação	Taxas de crescimento Médio Anual (%)								
	Estado			Região Metropolitana			Periferia		
	70/80	80/91	91/96	70/80	80/91	91/96	70/80	80/91	91/96
Pará	4,64	3,64	2,17	4,30	2,65	2,19	11,32	2,65	3,09
Ceará	1,96	1,7	1,35	4,30	3,49	2,28	4,30	6,38	2,77
Pernambuco	1,76	1,35	0,75	2,74	1,85	1,13	4,56	2,92	1,44
Bahia	2,37	2,08	1,11	4,43	3,18	1,65	6,52	4,31	3,39
Minas Gerais	1,54	1,48	1,15	4,70	2,52	2,05	7,44	4,98	3,87
Rio de Janeiro	4,78	1,13	0,92	2,45	1,01	0,76	3,32	1,47	1,38
São Paulo	3,49	2,12	1,55	4,46	1,86	1,43	6,33	3,2	3,07
Paraná	0,97	0,93	1,28	5,80	3,64	3,34	6,95	6,4	5,03
Rio Grande do Sul	1,56	1,48	1,07	3,84	2,15	1,41	5,54	3,12	2,10

Fonte: FIBGE, Censos Demográficos de 1970, 1980 e 1991 e Contagem da População de 1996.

ticipação relativa da população das respectivas regiões metropolitanas no total populacional de cada estado, bem como maiores taxas de crescimento no Interior dos respectivos estados, nos anos 80. No caso do Estado de São Paulo observa-se que, em 1980, 50,3% de sua população estava residindo em municípios metropolitanos, baixando para 48,9%, em 1991; a Grande Rio respondia por 77,8% da população do estado, passando para 76,6%, nos anos mencionados.

Para todas as regiões metropolitanas, no entanto, as taxas de crescimento registraram ritmos decrescentes. As regiões metropolitanas do Nordeste, apesar da diminuição em suas taxas de crescimento populacional, apresentaram ritmos mais acentuados em seu crescimento metropolitano que as demais regiões. No caso da Região Metropolitana de Fortaleza, a taxa de crescimento passou de 4,3% a.a., entre 1970-1980, para 3,5% a.a., sendo que na de Salvador, as taxas foram de 4,4% a.a. e de 3,2% a.a., respectivamente, taxas maiores que as registradas, nos anos 80, para o interior do Estado do Ceará (0,83% a.a.) e da Bahia (1,82% a.a.). A Região Metropolitana de Recife passou de uma taxa de 2,7% a.a., nos 70, para 1,8% a.a., no período 1980-1991, mesmo assim demonstrando ritmo de crescimento maior na metrópole que o interior do Estado de Pernambuco, que registrou uma taxa de 1,04%, no período 1980-1991.

As metrópoles do Sudeste, especialmente São Paulo e Rio de Janeiro foram áreas fortemente concentradoras de população no contexto estadual, ao longo dos últimos cinquenta anos, manifestando com maior intensidade o processo de desconcentração populacional. De fato, a Região Metropolitana de São Paulo passou de uma taxa de crescimento populacional de 4,5% a.a., no período 1970-1980, para 1,9% a.a., nos anos 80; além disso, o interior paulista cresceu, no período 1980-1991, a uma taxa mais elevada que a metropolitana: 2,4% a.a., indicando a consolidação e emergência de novas áreas de recepção migratória. A Região Metropolitana do Rio de Janeiro passou de uma taxa de 2,4% a.a. para 1,0% a.a., nos períodos em estudo, sendo que o interior do Estado do Rio de Janeiro também cresceu a um ritmo mais elevado, 1,6% a.a. No caso do Estado de Minas Gerais, sua área metropolitana registrou, nos anos 80, taxa de cres-

cimento mais elevada (2,5% a.a.) que as demais metrópoles da Região Sudeste e sua área interiorana também apresentou uma elevação em sua taxa de crescimento, passando de 0,92% a.a., no período 1970-1980, para 1,2% a.a., nos anos 80, apontando maior capacidade de retenção de sua população, inclusive com migração de retorno, além de menor emigração.

As Regiões Metropolitanas de Curitiba e Porto Alegre, mesmo com diminuição nas suas taxas de crescimento, demonstraram maior vigor que o interior dos respectivos estados. O Estado do Paraná cresceu a taxas baixas nas duas últimas décadas (inferior a 1% a.a.) em função do esgotamento de sua fronteira agrícola a partir do final dos anos 60, tendo o esvaziamento populacional se refletido fortemente no interior do estado, que nos anos 70 registrou uma taxa de 0,13% a.a. e nos 80, de 0,37% a.a.; sua região metropolitana, no entanto, chegou a apresentar uma taxa de 5,8% a.a. e 3,6% a.a., respectivamente. No Estado do Rio Grande do Sul, ocorreu o mesmo, com o interior crescendo a taxas inferiores a 1% a.a., e a Região Metropolitana de Porto Alegre, com taxas de 3,8% a.a., no período 1970-1980, e de 2,1% a.a., nos 80.

De qualquer maneira, ainda nos anos 90 a maioria das RMs brasileiras crescia demograficamente acima da média dos seus respectivos estados, mostrando que a redução do processo de concentração demográfica nas grandes metrópoles tem sido muito mais um fenômeno do Sudeste, em particular de São Paulo e Rio de Janeiro, que sabidamente possuem um interior com áreas dinâmicas que justificariam tal desconcentração.

Ao lado desse intenso fenômeno da metropolização, já vinha se delineando também um marcante processo de "periferização" da população metropolitana nacional; a maioria das regiões havia apresentado no período 1970-80 taxas de crescimento mais elevadas em seus municípios periféricos⁶. Nos anos 80 evidenciou-se que, a par desse processo de desconcentração populacional, embora as sedes metropolitanas tenham registrado decréscimos em suas taxas de crescimento populacional, o processo de periferização intensificou-se, no qual a periferia das áreas metropolitanas continuaram exibindo taxas elevadas e superiores às de seu núcleo.

De fato, no plano interno dos estados a dinâmica demográfica dessas áreas apresentou características bastante peculiares, sendo que, ao longo do tempo, observou-se um crescimento cada vez mais intenso das áreas periféricas em detrimento das zonas centrais. Estudos realizados a esse respeito (Matos, 1994; Rigotti, 1994; Lago, 1998; Cunha, 1994) mostraram que esse fenômeno esteve estreitamente associado com a migração intrametropolitana e que, portanto, já nos 70, seria necessário adicionar um novo componente ao processo de redistribuição da população nacional.

Na verdade, não apenas a migração intrametropolitana ganhou importância no contexto migratório nacional, mas também muitos movimentos de “interiorização” da população nos estados também começaram a ganhar destaque, sendo um caso exemplar, o Estado de São Paulo que, como mostram alguns estudos (Cunha, 1997; Baeninger, 1996), experimentou um grande volume migratório desde a região metropolitana em direção ao interior.

De fato, os dados sobre o volume e importância relativa da migração intra-estadual sobre o conjunto dos movimentos intermunicipais não deixam lugar a dúvida quanto à sua crescente importância na dinâmica demográfica dos estados, sobretudo nos anos 80. Assim, se na década de 70, mais de 15,4 milhões de pessoas fizeram um movimento intra-estadual, representando 60,7% do total de migrantes intermunicipais, na década seguinte esse número aumentou sua importância em todos os sentidos: 16,7 milhões e 66,7% dos movimentos intermunicipais. Nos anos noventa, os dados da PNAD 95 apontam para um volume de mais de 6,7 milhões em cinco anos – ou quase 14 milhões na década, supondo certa uniformidade no período –, o que mostra o fôlego desse tipo de movimento migratório.

Há que se registrar ainda que boa parte dessa migração intra-estadual esteve representada pelos movimentos populacionais ocorridos no interior das regiões metropolitanas (conhecidos como intrametropolitanos). No caso Estado de São Paulo, tanto na década de 70 quanto na de 80, quase 26% dos deslocamentos intra-estaduais ficavam por conta das mudanças de residências dentro da Região Metropolitana de São Paulo. Considere-se, no entanto, que tais deslocamentos, por suas características –

de curta ou curtíssima distância, integração funcional entre as áreas de origem e destino, desdobramentos em movimentos pendulares etc. – e condicionantes, dificilmente poderiam ser catalogados com o mesmo status conceitual da migração intermunicipal ocorridas entre áreas de Estados distintos ou até mesmo entre regiões distintas de uma mesma Unidade da Federação.

Os primeiros anos da década de 90 consolidaram o processo de menor ritmo de crescimento metropolitano iniciado no decorrer dos anos 80, onde os núcleos metropolitanos de Belém, Recife, Belo Horizonte, São Paulo, Rio de Janeiro e Porto Alegre registraram taxas de crescimento de suas populações inferiores a 1% a.a. e permanecendo a tendência de taxas superiores às dos núcleos nos entornos metropolitanos. Destacam-se os crescimentos elevados dos municípios periféricos das regiões metropolitanas de Curitiba (5% a.a., entre 1991-96), Belo Horizonte (4% a.a.), Salvador, São Paulo e Belém (em torno de 3% a.a.), demonstrando o rigor dos processos internos de redistribuição espacial das populações metropolitanas, em especial os deslocamentos intrametropolitanos que partem dos núcleos para os entornos das regiões metropolitanas.

O cenário da migração recente no País indica ainda, como no caso dos movimentos interestaduais, a redução da intensidade da migração intermunicipal no Brasil, que de uma taxa de 2,13% a.a. na década de 70, cai para pouco mais de 1,5% a.a. nos anos 90.

Outra questão a ser destacada no processo migratório brasileiro diz respeito à migração entre situação de domicílio. Como se sabe, o Brasil passou, nas últimas três décadas, por um intenso processo de desruralização de sua população, a ponto de chegar, em 1996, a uma porcentagem de 78,4% de população vivendo nas cidades, embora com variações regionais: de 62% no Norte até 89% no Sudeste. Como mostram Martine e Camargo (1984), nos anos 60 e 70 o País registrou uma perda de população rural sem precedentes em sua história. Segundo os autores, no primeiro período, cerca de 13,5 milhões de pessoas deixaram o campo, volume que aumenta para 15,6 milhões nos anos 70. Além disso, na década 70/80 o Brasil, pela primeira vez, registrou uma diminuição absolu-

ta de sua população rural. Dados calculados por Carvalho e Fernandes mostram, por exemplo, que no Nordeste o saldo migratório negativo da zona rural aumentou, de 3,4 milhões para 4,6 milhões entre a década de 60 e 70, o mesmo passando com o Sul, que de 1,2 milhões negativos passou para mais 4,3 milhões e Centro-Oeste, de 183 mil para 1,08 milhões. Mesmo tendo diminuído, também as perdas no Sudeste as foram enormes: 5,9 e 4,9 milhões, respectivamente. Somente no Norte, o êxodo rural não se mostrou importante no período considerado, já que foram 312 mil nos anos 60 e apenas 101 mil nos 70.

Em termos dos movimentos migratórios intermunicipais ou mesmo interestaduais, essa desruralização teve como implicação que, ao longo do tempo, os mesmos fossem cada vez mais do tipo urbano-urbano. Como se percebe na Tabela 6, enquanto essa classe de migração respondia por cerca de 47% nos anos 70, esse percentual subiu para quase 65% na década de 80.

Tabela 6
Migração por situação domicílio atual e anterior (*)
Brasil, 1970-1991

Período	Urbano - Urbano	Urbano - Rural	Rural - Urbano	Rural - Rural
1970/80	11.855.503	1.293.717	6.243.372	4.327.348
	46,73	5,10	54,19	32,09
1981/91	16.294.746	2.191.083	4.890.745	3.062.555
	64,94	8,73	19,49	12,20

Fonte: FIBGE, Censos Demográficos de 1980 e 1991 e Contagem de 1996.
(*) Para o período 1970/80 os volumes correspondem apenas aos não naturais do município, que representam cerca de 95% do total de migrantes intermunicipais.

Na verdade, a migração desde as áreas rurais em direção às urbanas perdeu significativamente sua intensidade sendo que, segundo o Censo de 1991, apenas pouco mais de 18% dos indivíduos que mudaram de município na década de 80 fizeram esse tipo de movimento. Assim, a partir desses dados, poder-se-ia dizer que o êxodo rural já teria sofrido importante arrefecimento e, portanto, que a problemática migratória ou, de forma mais geral, da dinâmica socioeconômica e demográfica estariam cada vez mais circunscritas ao contexto das cidades. Infelizmente, tanto a Contagem de População de 1996 quanto as PNADs não permitem investigar esse tipo de fenômeno, razão pela qual somente com o Censo do ano 2000 é que se poderá atualizar as tendências desse movimento nos anos 90.

Considerando, contudo, as novas formas de relações que têm sido observadas mais recentemente entre campo e cidade, acredita-se que a questão dos deslocamentos campo-cidade ou vice-versa possa ganhar cada vez mais novos contornos, não apenas em termos de seus significados, mas também, em certa áreas, em termos de suas intensidades e volumes.

Esse tema há algum tempo vem sendo debatido; Graziano da Silva (1997) se refere ao fato de que “está cada vez mais difícil delimitar o que é rural e o que é urbano” e que “o rural hoje só pode ser entendido como um *continuum* do urbano, do ponto de vista espacial”. Ainda segundo o autor “do ponto de vista da organização da atividade econômica, as cidades não podem mais ser identificadas apenas com a atividade industrial, nem os campos com a agricultura e a pecuária” (pp. 43). Trata-se, portanto, de uma nova realidade com a qual os estudiosos, em particular os de migração, terão que se deparar, o que implica em uma modificação da maneira tradicional de encarar os movimentos populacionais entre situação de domicílio.

Assim, tendo em vista as mais variadas formas de articulação entre o urbano e rural em termos de moradia e trabalho, tais deslocamentos poderiam dar-se em sentidos distintos do tradicionalmente estudado como, por exemplo, o urbano-rural, no caso, de pessoas – ricas e pobres – indo morar em áreas rurais, especialmente de extensão urbana⁷, ou simplesmente deixarem de sair do campo em função das novas possibilidades de atividades não-agrícolas lá disponíveis.

A situação migratória regional e nas unidades da Federação

O cenário da distribuição espacial da população brasileira a partir dos anos 60, segundo Martine e Camargo (1984), foi movido por forças centrífugas, com a expansão populacional (migrações inter-regionais) rumo às áreas de fronteiras, e por forças centrípetas, com a migração rural-urbana em direção às grandes cidades do Sudeste, particularmente para a Região Metropolitana de São Paulo⁸. Já, no bojo desta bipolaridade, faziam-se notar as forças de reforço à concentração, com a emigração das áreas de fronteiras agrícolas em direção às ci-

dades maiores. Nesse contexto, a urbanização nacional operava-se em moldes cada vez mais concentradores, levando ao estabelecimento de um processo de distribuição da população que tendia a privilegiar os grandes centros urbanos do Sudeste.

No entanto, as forças centrífugas, resultantes da força de atração exercida pelas fronteiras agrícolas, já haviam acentuado sua perda de importância nos anos 70⁹, muito embora seus desdobramentos tenham ainda se refletido, nos anos 80 e início dos 90, nos movimentos migratórios. Já as forças centrípetas, em especial a exercida pela metrópole de São Paulo, arrefeceram a partir dos anos 80, porém não desapareceram. Compondo um movimento mais amplo de distribuição populacional, a Região Metropolitana de São Paulo, ao mesmo tempo que ainda se mantém como o maior centro de recepção migratória, passou também a se destacar pela importância de seu volume emigratório em nível nacional, emprestando recentes características ao processo de distribuição espacial da população e redefinindo alguns aspectos da migração interna (Baeninger, 1999).

No âmbito dos movimentos migratórios entre as Grandes Regiões - como apresentado a seguir - o início dos anos 90 tendeu a consolidar as transformações na dinâmica migratória brasileira, com o fortalecimento de duas vertentes complementares do atual processo de distribuição espacial da população: de um lado, a continuidade da centralidade do Sudeste no processo migratório nacional, bem como de seu expressivo refluxo populacional aos estados de nascimento; de outro lado, o prosseguimento da redução no ímpeto das migrações de longa distância.

Os movimentos migratórios inter-regionais¹⁰ envolveram 6.795.926 pessoas no período 1981-1991¹¹; a Região Sudeste concentrou 41,0% dessa imigração (2.783.820 pessoas) e, em contrapartida, o Nordeste respondeu por 38,9% da emigração entre as regiões (2.643.184 pessoas). Ainda que os estoques populacionais sejam diferenciadas por região, é interessante observar os números que envolvem o fenômeno migratório: o Nordeste registrou uma imigração superior (1.115.396 pessoas) à Região Norte (1.030.628 pessoas), que neste período ainda se configurava como área de atração populacional, sendo o volume da imigração nordesti-

na não muito distante do verificado para a Região Centro-Oeste (1.265.834 pessoas), a qual já modernizava sua frente de expansão, constituindo-se em região de recepção migratória neste período.

No período 1986-1991 e 1991-1996¹², entretanto, algumas modificações nos processos migratórios entre as Grandes Regiões já podiam ser vislumbradas; dentre elas, a continuidade na diminuição dos volumes de migrantes inter-regionais¹³ (de 3.225.915 pessoas, no período 1986-1991, para 2.675.162, no período 1991-1996), bem como o aumento da participação relativa da imigração do Sudeste no total nacional (44,2% no período 1986-1991 e 45,6%, no período 1991-1996).

Este aumento relativo da migração no Sudeste foi resultado da menor entrada de pessoas na Região Norte - que respondia por 15,2% da imigração total ao longo do período 1981-1991, baixando para 12,7% no período 1986-1991 e chegando a 11,6% no período 1991-1996 -, e no Nordeste, que declinou sua participação na imigração inter-regional de 16,4%, no período 1981-1991, para 14,4%, entre 1991-1996. Torna-se importante frisar que, em números absolutos, o Sudeste vem registrando uma contínua diminuição na entrada de migrantes: 1.426.934, no período 1986-1991, e 1.219.899, no período 1991-1996.

No movimento emigratório nacional, o Nordeste aumentou sua participação relativa: respondia por 42,0% da emigração inter-regional, no período 1986-1991, alcançando 46,2% no período 1991-1996; mesmo com a diminuição no seu volume de saídas de pessoas: 1.354.449, no período 1986-1991, e 1.237.023, no de 1991-1996. Esse aumento relativo compensou a acentuada diminuição na emigração sulina ocorrida entre 1986-1991 e 1991-1996: de 470.655 emigrantes, no período 1986-1991, passou para 285.228, no ano de 1991-1996.

A Região Norte aumentou também sua participação relativa na emigração nacional, elevando-se de 8,6% do total do País, no período 1986-1991, para 9,3%, no período seguinte. Em contrapartida, as demais regiões diminuíram suas participações relativas nesse movimento emigratório já no último quinquênio dos anos 80.

Em síntese, a situação migratória das Grandes Regiões brasileiras indicou para o período 1991-1996:

- a continuidade na redução dos volumes migratórios inter-regionais;
- a retomada do Sudeste na absorção migratória nacional, especialmente pela menor saída de migrantes da Região;
- a inversão no quadro migratório da Região Norte, com a perda de seu dinamismo;
- a reversão da situação migratória na Região Sul, com indícios de recuperação demográfica; e
- o novo papel da Região Centro-Oeste no contexto migratório nacional.

No que se refere aos movimentos migratórios entre os estados brasileiros, como já se mencio-

nou, o volume da migração interestadual não se alterou de forma drástica nos últimos trinta anos, embora o mesmo não pudesse ser dito com relação à intensidade do fenômeno que sofreu, aí sim, uma significativa alteração. Contudo, observando o comportamento dos dados sobre imigração e emigração das Unidades da Federação, ao longo do tempo, percebe-se que esse comportamento não foi uniforme entre essas áreas (Tabela 7).

Como se observa nos Gráficos 1 e 2, entre as décadas de 70, 80 e primeira metade dos 90¹⁴, ocorreram importantes mudanças, não apenas nos volumes, mas também na intensidade da imigração dos Estados. No caso daqueles do Nordeste, no

Tabela 7
Volumes de imigração e emigração interestaduais da Federação Brasil, 1970-1996

Estados e Regiões	Total de Migrantes Interestaduais							
	70/80		81/91		86/91		91/96	
Grandes Regiões	Imigr.	Emigr.	Imigr.	Emigr.	Imigr.	Emigr.	Imigr.	Emigr.
Rondônia	285.670	39.672	411.802	157.957	127.061	94.462	64.928	67.428
Acre	16.640	19.080	29.245	30.550	12.981	14.344	10.367	12.478
Amazonas	73.353	55.151	113.399	96.782	59.366	44.287	43.480	40.204
Roraima	18.300	4.122	62.579	13.526	35.346	6.693	29.816	10.587
Pará	395.378	165.773	508.412	340.289	212.437	183.197	168.175	189.612
Amapá	22.749	10.722	43.152	14.006	23.641	7.149	42.722	7.181
Tocantins	—	—	159.015	144.702	82.327	71.804	84.747	55.901
Norte	812.090	294.520	1.327.603	797.813	553.159	421.936	444.235	383.391
Maranhão	182.825	329.057	236.891	498.083	103.447	237.929	67.151	224.963
Piauí	92.677	227.224	161.234	287.566	72.949	139.447	55.650	127.788
Ceará	150.434	464.781	292.914	519.712	121.649	245.166	99.973	177.043
R.G. do Norte	99.802	167.322	159.248	165.447	75.570	76.443	52.540	62.527
Paraíba	124.518	363.650	208.521	356.296	88.903	174.058	70.951	124.429
Pernambuco	280.279	654.491	370.588	657.833	171.677	317.232	116.435	236.758
Alagoas	98.635	192.261	133.852	212.367	60.881	112.632	41.345	103.691
Sergipe	73.122	103.133	122.046	94.040	55.976	42.213	36.487	42.186
Bahia	350.471	727.815	455.169	876.900	186.614	469.091	163.402	457.281
Nordeste	1.452.763	3.229.734	2.140.462	3.668.244	937.666	1.814.211	703.934	1.556.666
Minas Gerais	613.732	1.218.957	797.879	1.016.120	371.888	479.398	315.485	339.284
Espírito Santo	201.156	204.985	269.063	197.134	135.421	90.908	116.499	62.337
Rio de Janeiro	855.230	531.360	576.399	623.739	253.402	295.071	200.593	230.969
São Paulo	3.250.889	1.287.748	2.679.169	1.494.930	1.392.792	647.994	1.139.663	541.760
Sudeste	4.921.007	3.243.050	4.322.510	3.331.922	2.153.503	1.513.371	1.772.240	1.174.350
Paraná	523.856	1.329.474	588.088	1.081.535	269.080	475.190	234.004	291.427
Santa Catarina	245.628	242.877	329.917	271.443	170.304	125.001	152.845	108.046
R.G. do Sul	153.771	312.383	233.954	296.126	114.295	138.857	91.479	109.365
Sul	923.255	1.884.734	1.151.959	1.649.104	553.679	739.048	478.328	508.838
M.G. do Sul	292.914	224.978	262.612	237.424	124.046	105.021	87.374	73.748
Mato Grosso	326.148	151.093	541.742	244.438	226.905	118.332	150.421	110.026
Goiás	383.475	408.237	518.145	345.179	268.063	156.665	288.648	137.313
Distrito Federal	475.807	151.113	349.189	340.098	195.233	143.670	166.849	147.697
Centro-Oeste	1.478.344	935.421	1.671.688	1.167.140	814.247	523.688	693.292	468.784
TOTAL	9.587.459	9.587.459	10.614.223	10.614.223	5.012.254	5.012.254	4.092.029	4.092.029

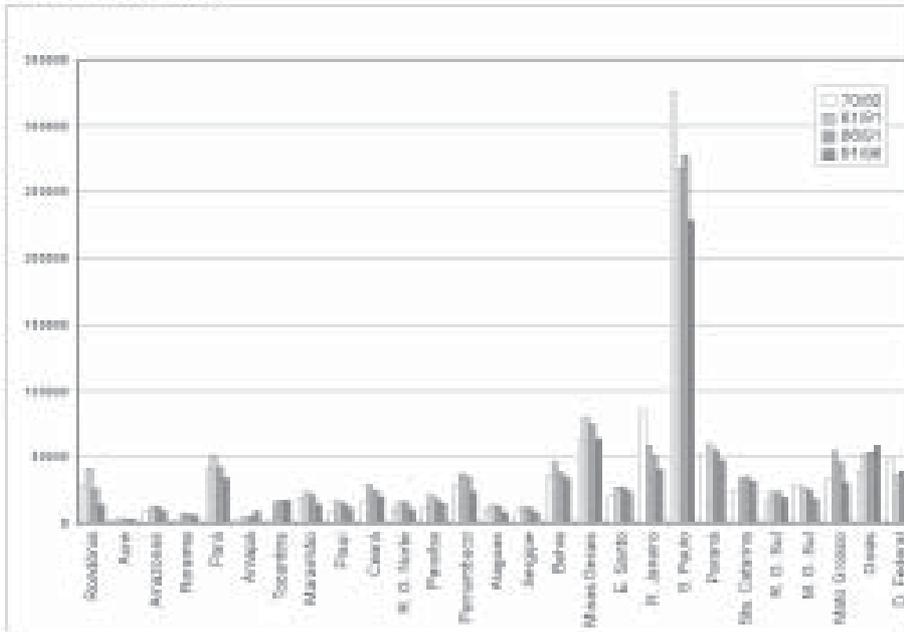
Fonte: FIBGE, Censos Demográfico de 1980 e 1991 e Contagem de 1996.

Notas:

1) Para o período 1970/80, Fernando de Noronha foi incorporado à UF de Pernambuco.

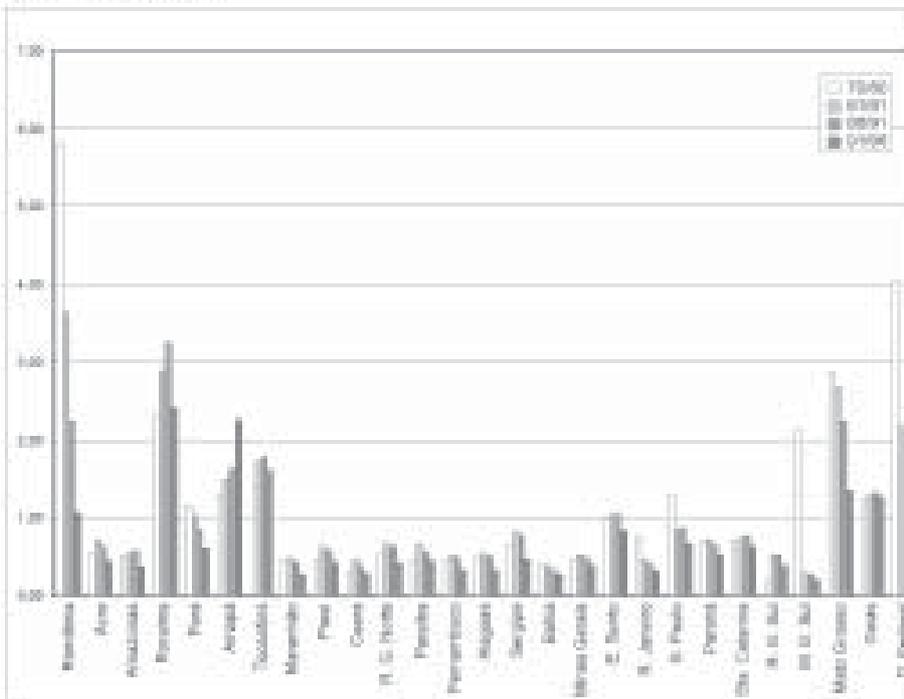
2) No total de imigrantes, exclui os estrangeiros e sem especificação de estado de residência anterior.

Gráfico 1
Evolução da imigração média por Unidades da Federação
Brasil, 1970-1996



Fonte: IBGE, Censos Demográficos de 1970 e 1991 e Contagem da População de 1996.

Gráfico 2
Taxas de imigração por Unidades da Federação
Brasil, 1970-1996



Fonte: IBGE, Censos Demográficos de 1970 e 1991 e Contagem da População de 1996.

decênio 81/91, percebeu-se um aumento expressivo dos volumes de pessoas que rumaram para essas áreas, o mesmo acontecendo com os Estados do Norte e com Mato Grosso. No entanto, há que

caso de ocupação de fronteira, parece espelhar muito mais a emigração do Distrito Federal que deu grande impulso a esse crescimento.

Minas Gerais e Paraná também aumentaram

se lembrar que tais processos foram bastantes distintos, sendo que, no primeiro caso, como será mostrado mais adiante, boa parte da imigração era composta por retornados, enquanto no segundo caso, a migração de não-naturais é a que predominava. Trata-se, portanto, de dois dos tipos marcantes de migração dos anos 80, ou seja, o retorno a áreas de expulsão, no caso do Nordeste, e a continuidade, embora em ritmo mais lento, da ocupação da fronteira seja agrícola, como no caso ainda de Rondônia, ou mesmo para áreas de mineração, como poderia ser o caso de Roraima.

Também sofreram aumentos expressivos nos contingentes de imigrantes os Estados do Sul, em especial Santa Catarina e Rio Grande do Sul que, de alguma forma, acabaram sendo beneficiários do redirecionamento de fluxos provenientes do Paraná e também da migração de retorno dos desbravadores das fronteiras do Sul. No Centro-Oeste, além de Mato Grosso, já mencionado, também Goiás sofreu um incremento do seu volume de imigração, contudo, muito mais que um

seus volumes imigratórios entre as duas décadas que, como se verá, coincide também com a redução da emigração e o incremento do volume de retorno para estas áreas. Na verdade, tais modificações espelham as transformações socioeconômicas sofridas por esses dois estados, em especial, por Minas Gerais; mudanças estas que, certamente, aumentaram suas capacidades de retenção de população, em especial, em suas áreas metropolitanas e principais centros urbanos.

Finalmente, surgem aqueles estados que reduziram seus volumes de imigração, dos quais há que se destacar São Paulo e Rio de Janeiro e, em menor grau, o Distrito Federal. No caso do DF, por exemplo, todas as evidências apontam que parte da redução da imigração está ligada não necessariamente à redução do poder atrativo da área, mas sim ao processo de expansão urbana em que ela está inserida. Ou seja, essa redução poderia estar muito mais ligada ao redirecionamento de parte dos fluxos migratórios para os municípios vizinhos ao DF (na verdade, no Estado de Goiás), fruto do processo de espraiamento da região polarizada por ele. Aliás, é o que vem ocorrendo até mesmo com a população lá residente previamente, uma vez que, como será mostrado, tem se registrado volumes consideráveis de migração desde o DF em direção às cidades vizinhas do Estado de Goiás.

No Rio de Janeiro e, com muito mais força em São Paulo, a redução da imigração, além dos elementos ligados às transformações de seus setores produtivos, interiorização do desenvolvimento e desconcentração econômica, deve também ser entendida à luz do ocorrido nas áreas de expulsão de população, nesses casos, muito mais em Minas Gerais e Paraná. De fato, como se poderá ver na análise dos fluxos migratórios, há uma clara relação entre a diminuição das correntes migratórias em direção a São Paulo desde esses Estados e a redução da imigração registrada.

Todas essas modificações implicaram também na alteração da distribuição da imigração entre os estados brasileiros. Senão vejamos.

Enquanto, nos anos 70, o Sudeste recebia 51,3% do mais de 9,6 milhões de migrantes interestaduais, esse percentual caiu para 40,7% na década seguinte. Na Tabela 8 fica claro que grande parte dessa redução deveu-se à desconcentração

da imigração em São Paulo que, de cerca de um terço, passou a receber pouco mais de um quarto dos migrantes. Note-se também que Minas Gerais aumentou sua quota de participação, sendo que o mesmo se passou com o Norte, Nordeste e Sul. Já no Centro-Oeste, praticamente não houve alteração, contudo, isso não reflete o comportamento diferencial de seus Estados, haja vista que Mato Grosso e Goiás ainda apresentaram um pequeno aumento do percentual de migrantes que se moveram no País.

Tabela 8
Distribuição da imigração e emigração
segundo grandes regiões e UF selecionadas
Brasil, 1970-1996

Grande Regiões e Ufs	Imigração			Emigração		
	70/80	81/91	91/96	70/80	81/91	91/96
Norte	8,47	12,51	10,86	3,07	7,52	9,37
Rondônia	2,97	3,87	1,59	0,41	1,49	1,65
Pará	4,12	4,79	4,11	1,73	3,20	4,63
Nordeste	15,15	20,17	17,20	33,69	34,56	38,04
Ceará	1,57	2,75	2,44	4,84	4,89	4,32
Permanbuco	2,92	3,49	2,84	6,83	6,20	5,78
Bahia	3,66	4,20	3,99	7,59	8,26	11,17
Sudeste	51,33	40,72	43,31	33,83	31,39	28,70
São Paulo	33,91	25,24	27,85	13,43	14,08	13,24
Minas Gerais	6,40	7,52	7,71	12,71	9,57	8,29
Rio de Janeiro	8,92	5,43	4,90	5,54	5,87	5,64
Sul	9,63	10,85	11,69	19,66	15,54	12,43
Paraná	5,46	5,54	5,72	13,87	10,19	7,12
Centro-Oeste	15,42	15,75	16,94	9,76	11,00	11,46
Mato Grosso	3,40	5,03	3,67	1,58	2,30	2,69
Goiás	4,00	4,81	7,05	4,26	3,25	3,35

Fonte: FIBGE, Censos Demográficos de 1980 e 1991 e Contagem da População de 1996

Do lado da emigração, a Região Sudeste e, em particular, o Estado de São Paulo, constituíram-se não apenas em duas das principais áreas de destino dos movimentos migratórios interestaduais, durante todo o período aqui considerado, mas também nas mais importantes áreas de evasão demográfica. Assim, mesmo com o peso relativo mais recente reduzindo-se em comparação com o dos anos 70, a participação da Região e do Estado, no que tange à emigração, continua sendo significativa, perdendo apenas para o Nordeste brasileiro.

De fato, nessa última região, percebe-se que o peso relativo da emigração cresceu progressivamente ao longo dos anos observados sendo que,

segundo a Contagem de 1996, cerca de 38% do migrantes apresentaram como origem algum dos estados do Nordeste; merecem destaque, nessa ordem, Bahia, Pernambuco e Ceará. O que chama a atenção nos dados apresentados é que o peso relativo da Bahia subiu de forma significativa nos anos 90, o que reflete não apenas a redução continuada da participação das antigas áreas de expulsão populacional, como Minas Gerais e Paraná, mas também o que parece ter sido um aumento do volume de emigração a partir de meados dos anos 80.

Ao se considerar os volumes de emigração total (vide Tabela 7) e médios anuais dos estados brasileiros emergem algumas questões que caracterizam as principais tendências do processo migratório nacional. Assim, pode-se dizer que, na Região Nordeste, mesmo tendo apresentado um ligeiro crescimento da emigração entre as décadas de 70 e 80, e uma ligeira diminuição nos 90, os dados não deixam dúvidas de que esses volumes permaneceram em níveis bastante elevados, não obstante deva-se reconhecer que, em termos de intensidade, a mesma tenha sofrido um queda significativa.

Particularmente nos Estados do Ceará e Pernambuco, historicamente algumas das áreas brasileiras de maior evasão, a redução da intensidade emigratória foi bastante significativa, o que poderia estar refletindo uma certa recuperação desses estados – especialmente o Ceará – que experimentaram um crescimento econômico na última década. Contudo, no caso da Bahia e Alagoas, essa queda foi bem menor – inclusive, pelo que sugerem os dados, com um ligeiro crescimento no segundo quinquênio da década de 80¹⁵ -, mostrando que o ímpeto de saída desses estados continuou com sua força, apesar da continuidade do retorno. Nos estados mais ao norte como Maranhão e Piauí, que, como se verá, tendem a manter trocas migratórias mais intensas com a Região Centro-Oeste, não apenas os volumes como também a intensidade pouco se alteram. Registre-se ainda as fortes quedas das taxas de emigração do Rio Grande do Norte e Sergipe, a despeito da manutenção de volumes muito semelhantes ao longo do período.

Assim, percebe-se que o Nordeste não apresentou um comportamento uniforme e, mais que isso, a tendência da emigração, por um lado, não

apresentou uma relação muito clara com o desenvolvimento dos estados e, por outro lado, esteve muito atrelada às condições existentes nas principais áreas de destino dos movimentos. De fato, se a manutenção (e até aumento em um determinado momento) dos volumes de emigração de estados como a Bahia não necessariamente refletiram o crescimento e desenvolvimento econômico (embora pontuais) registrado na área, também é verdade que os estados (mais ao norte) que historicamente trocam população com as áreas de fronteira do Centro-Oeste – que mantiveram e mantêm alguma capacidade atrativa –, sustentaram em maior grau os níveis e intensidades de suas emigrações em comparação com os fluxos para o Sudeste.

Deve-se observar também que, no Norte, o que mais chama a atenção é o grande aumento da intensidade da emigração de Rondônia, fato que certamente reflete o esgotamento progressivo das possibilidades oferecidas nas fronteiras agrícolas brasileiras. Essa mesma situação pode ser constatada no Centro-Oeste, em particular, nos estados de Mato Grosso e Goiás. A grande redução da taxa de evasão populacional no Mato Grosso do Sul, comparativamente ao que era nos anos 70, certamente reflete o arrefecimento progressivo da “marcha para o norte” rumos às novas fronteiras para a qual os habitantes que deixaram esse estado – pioneiro em termos de fronteiras – tiveram importante participação.

Quanto ao Distrito Federal, como já se mencionou, a manutenção dos volumes e de elevadas taxas de emigração apenas refletem sua expansão para a periferia localizada no estado vizinho de Goiás. Paraná e Minas Gerais, estados que experimentaram grande recuperação econômica em função de serem partícipes privilegiados da desconcentração industrial observada no País (Pacheco, 1998), também reduziram abruptamente, ao mesmo tempo, suas taxas e volumes de emigração. O mesmo poder-se-ia dizer com relação ao Rio Grande do Sul que, assim como os casos anteriores, também experimentou os efeitos da reorganização das atividades econômicas no espaço brasileiro; de fato, não apenas sua emigração reduziu-se em volume e intensidade, mas também houve, nos anos 80, um significativo ganho em termos da imigração. Em contrapartida, Santa Catarina apresenta, na

mesma década, um pequeno crescimento da emigração.

Como será apresentado mais adiante, o comportamento migratório dos estados do Região Sul parece ter uma estreita relação com o comportamento dos fluxos migratórios estabelecidos entre essas áreas. Por exemplo, parte do aumento da imigração de Santa Catarina está ligada ao aumento dos fluxos originados no Paraná da mesma forma que o aumento de sua emigração se explicaria em alguma medida ao incremento dos fluxos em direção ao vizinho Rio Grande do Sul que, por sua vez se beneficiou, tanto desse fato quanto da redução de emigrantes enviados para o Paraná e imigrantes recebido de lá.

No caso de São Paulo, percebe-se que sua emigração sofreu um crescimento importante nos anos 80, resultado que espelha, em grande medida, o aumento da emigração de retorno, sobretudo de nordestinos, nesse período. Os dados mostram que, já nos anos 90, esta tendência parece ter se arrefecido, muito embora os volumes registrados de saída ainda tenham permanecido em níveis elevados. O diagnóstico dos fluxos migratórios a ser feito a seguir permitirá mostrar as conseqüências dessas e outras tendências na configuração dos intercâmbio populacionais estabelecidos entre os estados brasileiros.

Os fluxos migratórios entre os estados brasileiros

De modo geral, pode-se verificar que as modificações ocorridas na migração nos últimos trinta anos estiveram ligadas muito mais aos volumes e intensidades do que propriamente aos fluxos estabelecidos. Na verdade, não seria exagero pensar que se se pudesse falar na existência de um “padrão”¹⁶ migratório nacional no sentido da ocorrência de certas regularidades em termos das características do fenômeno, em particular, quanto às correntes identificadas, poder-se-ia até mesmo arriscar dizer que este não sofreu grandes alterações. Ou seja, os dados mostram que, apesar dos volumes, poucas foram as modificações ocorridas nas direções dos principais fluxos registrados no país; esta tendência se reforça quando a análise dos fluxos migratórios não contempla a desagrega-

ção dos movimentos no contexto intra-regional (entre os estados de uma mesma região) e aqueles de caráter inter-regional (entre estados de diferentes regiões). Como se apontará adiante, essa separação dos espaços da migração vem indicando a importância desses contextos no atual processo de distribuição espacial da população.

No conjunto dos movimentos migratórios nacionais, o período 1970/1996 assistiu a continuidade de alguns fluxos históricos: Nordeste→Sudeste, Sul→Centro-Oeste, Sul→Norte, Centro-Oeste→Norte, Nordeste→Norte, Minas→São Paulo e Paraná→São Paulo. Mesmo no caso da migração de retorno, os dados mostram claramente que esses fluxos já existiam e que apenas se intensificaram nos anos 80, como especialmente os fluxos: de São Paulo para o Nordeste; de São Paulo para Minas Gerais; de São Paulo para o Paraná; do Centro-Oeste para o Sul, dentre outros. Contudo, algumas novidades em termos de fluxos migratórios parecem ter ocorrido como, por exemplo, uma visível reversão dos fluxos no Sul envolvendo seus três estados (em particular com o Rio Grande do Sul, passando a receber migrantes dos outros estados), e a importância dos fluxos entre estados próximos etc.

O movimento migratório interestadual do período 1986-1991 mobilizou 5.012.421 migrantes, sendo este volume de 4.092.029, em 1991-1996. Apesar dessa redução no volume de migrantes, alguns fluxos demonstraram aumentos absolutos, de um para outro período, principalmente para os estados do Amapá, Tocantins, Goiás, São Paulo e Paraná.

Os dois primeiros estados canalizaram a imigração com origem nos estados do Norte e do Maranhão e Piauí; já os demais tiveram nos fluxos oriundos dos estados do Nordeste, em seu conjunto, o aumento em seus volumes de entrada de pessoas.

No movimento emigratório interestadual, os estados que registraram aumento em seu volume, de um para outro período, pertencem à Região Norte: Roraima e Pará, refletindo o esgotamento da absorção migratória na fronteira agrícola e mineral, e Tocantins, cuja emigração para Goiás relaciona-se ao processo de desmembramento territorial, além do aumento da emigração em direção a São Paulo e à Bahia. O Estado de Roraima elevou suas saídas de população para praticamente todos os esta-

dos brasileiros, mesmo que se tratem de volumes pequenos. No Nordeste, apenas Bahia e Sergipe viram aumentados seus volumes de emigrantes em direção, principalmente, a São Paulo.

Os principais fluxos migratórios ocorridos entre os estados brasileiros no período 1991-1996 indicam a expressiva mobilidade espacial da população, já delineando regiões receptoras de migrantes no contexto intra-regional, principalmente na Região Centro-Oeste. Nas principais trocas migratórias, no período 1991-1996, nota-se como São Paulo continuou absorvendo a população migrante oriunda dos estados do Nordeste e do Paraná, bem como de Minas Gerais e Rio de Janeiro (Mapa 1). Os estados de Goiás e Distrito Federal também se constituíram no destino para os migrantes nordestinos vindos do Maranhão, do Piauí e da Bahia. Em comparação com o mapa das migrações internas no Brasil dos anos 80 (Mapa 2), mantiveram-se como centros regionais de atração migratória, no período 1991-1996, apenas o Estado do Espírito Santo e Santa Catarina, desaparecendo os do Norte – Pará e Rondônia – e do Nordeste – Sergipe (Baeninger, 1999).

Mapa 1
Principais trocas migratórias
(volumes superiores a 10 mil)
Brasil, 1981-1991



Fonte: FIBGE, Censo Demográfico de 1991; Tabulações Especiais

Região Norte

No que se refere à imigração para essa Região, pelo menos dois tipos de fluxos distintos se desta-

Mapa 2
Principais trocas migratórias
Brasil, 1991-1996



Fonte: FIBGE, Contagem da População de 1996.

cam: o primeiro originado no Centro-Oeste e Paraná em direção a Rondônia que, claramente, configura o “rumo à fronteira agrícola norte” e, o segundo, refletindo as relações históricas existentes da Região com alguns Estados do Nordeste, em particular, o Maranhão. Já no que tange à emigração, fica configurado que as saídas de migrantes da área acabam se concentrando, em maior medida, nos Estados de São Paulo, Paraná e Maranhão, sendo que esses últimos casos muito provavelmente sejam em boa parte constituídos de migração de retorno.

No âmbito da própria região, o Pará, já no período 1986-1991, despontava como uma área de perda populacional no âmbito regional; situação que contrastou com sua posição de pólo de atração verificada para o período 1981-1991. Essa tendência se reafirmou entre 1991-1996, com este Estado aumentando suas perdas de população de 33.772 pessoas para 44.826 pessoas, do período 1986-1991 para o de 1991-1996, respectivamente. Assim consolidou-se, nos anos 90, como área de evasão populacional no contexto da Região Norte, passando a responder por mais da metade dos emigrantes regionais no período 1991-1996. Os principais fluxos destinaram-se ao Amazonas, Tocantins, Amapá e Roraima.

Essa nova configuração da migração interna no Norte deslocou a área de polarização da migração, fazendo emergir o Amapá como área de forte ab-

sorção da população regional, devido ao fluxo oriundo do Pará, assim como de Roraima. O Amazonas constituiu uma das grandes portas de entradas e de saídas de população da Região Norte. Destaca-se que Tocantins reverteu sua situação de expulsor de população, ainda no período 1986-1991, passando a ter ganhos populacionais, especialmente, do Pará.

O fluxo com origem no Pará em direção aos demais estados nortistas não registrou nenhuma corrente expressiva de retorno aos estados de nascimento¹⁷, tratando-se, portanto, da busca de novas áreas capazes de absorver essa população não-natural do local de destino no âmbito da própria Região.

Região Nordeste

O Nordeste vem se caracterizando, em termos migratórios, por ser uma área de emissão de migrantes para o Sudeste, em particular, São Paulo e Rio de Janeiro há várias décadas. Apesar dessa tendência histórica, o Nordeste guarda especificidades: os fluxos estabelecidos entre o Maranhão e o Piauí com os estados da Região Norte (em particular com Pará e com o Tocantins), bem como com o Centro-Oeste (em especial, o Distrito Federal e Goiás).

Além desses, a intensa movimentação populacional interna na região, em particular com alguns estados vizinhos, vem se configurando em importante questão para o entendimento do processo de distribuição espacial da população e mesmo das tendências em nível nacional, tendo em vista os expressivos volumes de migrantes envolvidos nesses deslocamentos intra-regionais.

No caso da Região Nordeste, o Maranhão – que ao longo do período 1981-1991 ainda registrava, no contexto regional, ganho líquido populacional de 13 mil pessoas – passou, já no período 1986-1991, a se configurar como de perda populacional no âmbito interno; tendência que se confirmou no início dos anos 90, quando obteve um saldo negativo de 6.072 pessoas. Os principais fluxos emigratórios se destinaram ao Piauí e Ceará

Pernambuco foi outro estado que, mesmo em nível interno, manteve-se como de perda populacional, embora bastante baixa. De fato, este estado concentrou 22,0% dos emigrantes da Região nos

dois períodos: 101.758 pessoas no período 1986-1991, e 72.206, no período de 1991-1996; mas também foi o estado de maior volume de imigrantes intra-regionais: 91.672 e 72.206, respectivamente.

O Piauí apresentou no âmbito regional volumes de entradas e saídas em torno de 30 mil pessoas, configurando-se quase de circulação de população. Já nesses fluxos a presença do retorno era mais expressiva, onde, em média, 25% dos emigrantes intra-regionais do Piauí estavam retornando a seus estados de nascimento, nos primeiros anos da década de 90. Mais da metade da imigração para o Piauí, no período 1991-1996, deveu-se ao movimento intra-regional.

Tratando-se o Nordeste de uma área de emigração para estados de outras regiões, a migração intra-regional passou a adquirir maior importância relativa, já que foram esses movimentos que garantiram a maior entrada de pessoas. Para o Piauí, Paraíba, Pernambuco, Alagoas e Sergipe, pelo menos, a metade de sua imigração tinha origem na própria região, em anos recentes.

Pode-se verificar no Nordeste que os deslocamentos populacionais internos conferiram papel de absorção migratória regional para alguns estados. O Rio Grande do Norte, Sergipe e Bahia registraram ganhos populacionais intra-regionais no período 1986-1991, incluindo-se, no período 1991-1996, o Estado do Ceará – que de perdas intra-regionais (5.048 pessoas), no período 1986-1991, passou a saldo positivo (3.099) no de 1991-1996; estes estados, em conjunto, tiveram um ganho populacional de 24 mil pessoas, entre 1991-1996.

No período 1986-1991, Sergipe despontava como o mais importante absorvedor de população intra-regional, com um ganho populacional de 17.593 pessoas neste período¹⁸; esta situação não se sustentou no período seguinte, quando seu saldo migratório baixou para 6.957 pessoas e a Bahia passou a ocupar sua posição (passando de um ganho populacional de 4.496 pessoas para 8.397). O mesmo pode-se notar para o Rio Grande do Norte, que chegou a ter um saldo migratório intra-regional de 13.434 pessoas no período 1986-1991, baixando para 5.407, no de 1991-1996. De qualquer modo, os estados acima mencionados configuraram-se como absorvedores da população migrante regional, inclusive com a reversão em seus processos

de expulsão de população no âmbito da própria região, como foram os casos do Piauí e do Ceará.

No âmbito intra-regional, a migração de retorno também tem desempenhado importante papel na distribuição da população nordestina. Os movimentos de retorno intra-regionais mais significativos partiram de Pernambuco para Alagoas, com de 40,3% de emigrantes na condição de retorno, no período 1981-1991, elevando-se para 47,4%, no de 1990-1995; da Bahia para Sergipe, com proporção de retorno de 32,4%, nos anos 80, passando para 36,9%, no período 1990-1995. À exceção do Maranhão e Pernambuco, que consolidaram no início dos anos 90 sua situação de evasão populacional intra-regional, os demais estados (Paraíba e Alagoas) vêm reduzindo suas perdas populacionais no âmbito do Nordeste.

Já no que diz respeito à imigração recebida, o Nordeste também apresentou uma importante modificação, particularmente nos anos 80, com o incremento da migração de retorno que, por sua própria natureza, implicou que as áreas do Sudeste figurassem entre os principais pontos de saída dos migrantes.

Assim, se, por um lado, é certo que o Nordeste continua sendo uma área de expulsão demográfica, por outro, existem outros fluxos migratórios que deveriam ser destacados, entre eles, aqueles historicamente estabelecidos com a Região Norte e as trocas migratórias entre estados da própria região. Nesse último caso, a importância é tal que para a maioria dos estados nordestinos a principal área de emissão de seus imigrantes acaba se localizando na região, em geral, em alguma área vizinha.

Região Sudeste

Como é notório, essa Região tem sido, historicamente, a zona de maior atração migratória do país, muito embora o Espírito Santo e, principalmente, Minas Gerais tenham se configurado como áreas de atração de migrantes somente mais recentemente e, mesmo assim, ainda de forma muito tímida e com alcance regionalmente limitado.

De fato, São Paulo e Rio de Janeiro, sendo esse último mais intensamente na década de 70, atraíram milhares de migrantes provenientes principalmente do Nordeste, com destaque para os Estados da

Bahia, Pernambuco e Ceará, do Sul, em especial do Paraná e, finalmente, da própria região, sendo Minas Gerais o grande “fornecedor” de migrantes.

É interessante notar que, ao longo do período considerado, para Minas Gerais e Espírito Santo boa parte da imigração originou-se nos Estados de São Paulo e Rio de Janeiro o que dá a dimensão das trocas migratórias entre essas áreas e, mais que isso, sugere a importância da migração de retorno. Em particular, para o Espírito Santo, o Estado de Minas Gerais tem sido a mais importante origem de sua imigração, resultando ganhos populacionais para o primeiro. Ainda para o Espírito Santo, merece destaque a emigração significativa existente, ao longo dos últimos trinta anos, para Rondônia, fato que o diferencia das demais áreas da Região.

Em termos das principais modificações dos fluxos na Região Sudeste, dever-se-ia destacar que, para Minas Gerais, ao mesmo tempo que os fluxos em sua direção provenientes de São Paulo e Rio de Janeiro (as contra-correntes) têm crescido em volume, a sua emigração para essas áreas tem diminuído significativamente, o que implicou na redução de suas perdas populacionais e, portanto, na reversão paulatina de sua posição como zona de expulsão demográfica.

No Sudeste, São Paulo configura-se como o canalizador da migração intra-regional, embora tenha passado de um ganho líquido populacional de 118.934 pessoas, no período 1986-1991, para 54.808, no período 1991-1996. Esse decréscimo deveu-se fundamentalmente à diminuição da emigração de mineiros para São Paulo; entraram 236.086 pessoas do Estado de Minas Gerais, no período 1986-1991, e 163.056, no período seguinte. Minas Gerais chegava a perder 90.264 pessoas, no primeiro período, para São Paulo, baixando para 36.313 no período de 1991-1996. Além disso, São Paulo também passou a registrar um movimento de retorno para Minas Gerais que representou, nos anos 80, cerca de 51,4% do movimento oriundo de São Paulo para aquele estado, e embora tenha diminuído essa proporção no período 1990-1995, para 38,6%, ainda foi expressiva a participação desse movimento. Assim, no contexto intra-regional, mesmo que se mantendo como área de evasão populacional, Minas Gerais vem dando sinais de recuperação migratória¹⁹.

Afora o Estado de São Paulo, que tem nos deslocamentos com estados de outras regiões sua dinâmica da migração, Minas Gerais, Espírito Santo e Rio de Janeiro concentraram sua migração no contexto intra-regional. No caso do Rio de Janeiro, principalmente sua emigração; na verdade, o saldo migratório negativo revelado pelo Estado do Rio de Janeiro, já no período 1986-1991, expressa sua situação ao nível intra-regional, pois nas trocas estabelecidas com os estados de outras regiões, em especial com o Nordeste, ainda registrou no período 1991-1996, ganhos populacionais (Baeninger, 1999). O Espírito Santo, por sua vez, inverteu nos anos 80, seu papel de expulsor de população (Rigotti e Carvalho, 1987), com um ganho populacional de 29.643 pessoas, no período 1991-1996; já o Rio de Janeiro chegava a ter uma perda de 48.098 pessoas nesse mesmo período.

No caso dos estados do Sudeste, é de se destacar o papel dos deslocamentos intra-regionais especialmente para o Estado do Espírito Santo, que vem concentrando uma migração oriunda de Minas Gerais e Rio de Janeiro. Nesses fluxos, a participação do retorno elevou-se dos anos 80 para os 90: representava 13,4% do fluxo vindo de Minas Gerais e alcançou 22,1%; na entrada de pessoas vindas do Rio de Janeiro, o retorno correspondeu a 30,8%, no período 1981-1991, e 33,3%, no de 1990-1995. O fluxo que partiu do Espírito Santo para Minas Gerais, ao contrário, chegava a ter mais da metade constituída de retorno.

O Sudeste mostra uma grande heterogeneidade em termos das características migratórias de seus estados. Enquanto Minas Gerais e Espírito Santo passam por um processo de recuperação, São Paulo e, principalmente, Rio de Janeiro já não vivenciam os tempos quando os ganhos populacionais eram imensos. Se por um lado, uma certa recuperação e desconcentração econômica ajudam a entender a situação dos primeiros estados, por outro lado, a deterioração da capacidade de absorver os migrantes das duas últimas Unidades da Federação, em especial de suas áreas metropolitanas, acaba por condicionar o incremento da emigração, grande parte dela composta por migrantes de retorno para os estados de origem como Minas Gerais, Paraná e áreas do Nordeste.

Região Sul

No caso dessa Região, o que se pôde notar dos dados até aqui analisados é que houve uma generalizada recuperação demográfica em seus estados, entendida como se não uma reversão, pelo menos, um arrefecimento importante das perdas populacionais que, por exemplo, caracterizavam os anos 70. De fato, tanto o Paraná que, como se mostrou reduziu significativamente sua emigração, quanto o Rio Grande do Sul que reduz de forma considerável seu saldo migratório negativo são mostras dessa recuperação. Santa Catarina, o único estado a apresentar ganhos populacionais no período estudado, também experimenta uma elevação desses saldos migratórios positivos.

Como entender tais comportamentos à luz dos fluxos migratórios? Em primeiro lugar deve-se avaliar o caso do Paraná. Esse estado reduziu abruptamente seus fluxos de emigração para São Paulo nos anos 80 e 90, o mesmo acontecendo para Mato Grosso do Sul. Redução significativa também experimentaram os fluxos destinados para o Mato Grosso e Rondônia, embora isso apenas nos anos 90. Em contrapartida teve seus fluxos de imigração provenientes de São Paulo e Mato Grosso bastante aumentados nos anos 80. Tal comportamento certamente espelha o processo de desenvolvimento do Paraná, especialmente de sua Região Metropolitana, induzido, entre outras questões, pela desconcentração da indústria, sobretudo a automobilística. O Estado passa, assim, a assimilar uma maior parcela do contingente "sobrante" de outras áreas, como aquelas mais ao norte, onde a agricultura extensiva e a concentração fundiária limitam a absorção de mão-de-obra. Também reflete a "crise" da fronteira que, como já se mencionou, deixou de receber incentivos após a segunda metade da década de 80.

Nessa região os movimentos estabelecidos entre os seus estados assumem um papel relevante no perfil migratório dos mesmos. Na verdade, para todos eles os fluxos estabelecidos com os próprios estados da região, constituem-se, via de regra, nos mais importantes seja, o que é mais interessante, observando a imigração ou emigração. Esse fato é particularmente mais visível em Santa Catarina e Rio Grande do Sul.

De fato, no Sul, a dinâmica intra-regional respondeu pelos processos migratórios mais importantes de Santa Catarina (72,0% no período 1991-1996) e Rio Grande do Sul (56,3%), já que o Paraná estabelecia principalmente com São Paulo seus movimentos migratórios. Nas trocas migratórias intra-regionais, no entanto, foi Santa Catarina o pólo de atração e absorção regional, chegando a um ganho intra-regional de 34.152 migrantes, no período 1991-1996; os demais estados constituíram áreas de evasão populacional ao nível intra-regional. O fluxo oriundo do Paraná para Santa Catarina imprimiu a nova face migratória da dinâmica desse estado no contexto regional; nesse fluxo cerca de 30,0% eram migrantes de retorno.

Santa Catarina e Rio Grande do Sul, contudo, também mantém trocas com São Paulo e como o Centro-Oeste, mais fortemente com o Mato Grosso, mostrando que seus fluxos também obedecem, em parte, à tendência nacional das grandes áreas de atração. É interessante notar que para Santa Catarina, por exemplo, os resultados das trocas populacionais com São Paulo, ao contrário do que se observava na década de 70, passam a lhe ser favoráveis no decênio seguinte e nos anos 90, fato que ainda não se observa para o Rio Grande do Sul; o mesmo não ocorre com os movimentos para a fronteira: para ambos os estados as trocas lhes são francamente desfavoráveis, principalmente na década de 80, mostrando que mesmo tendo sofrido uma redução nos anos 90, esse processo ainda tem papel significativo na dinâmica migratórias dessas áreas.

Região Centro-Oeste

Nessa região concentram-se os estados que, nos anos 70 e 80, juntamente com Rondônia, foram as principais áreas de ocupação da expansão da fronteira agrícola brasileira. Dessa forma, é muito interessante observar que ao mesmo tempo que o comportamento migratório de cada estado obedece como que a uma "escala temporal" de ocupação, com as áreas mais ao norte, como o Mato Grosso, apresentando um dinamismo mais recente em comparação ao Mato Grosso do Sul, também se percebe uma redução gradativa da intensidade e volume migratórios a partir de meados dos anos 80.

Obviamente que o Distrito Federal e parte de Goiás – mais precisamente a região chamada de "entorno do Brasília" – possuem uma dinâmica diferenciada em função da história de suas ocupações menos ligada à expansão das fronteiras e mais à criação da capital brasileira.

Em termos dos fluxos, esses dois processos acabaram gerando uma gama bem variada de possibilidades. Se por um lado, nos principais fluxos imigratórios para o Mato Grosso e Mato Grosso do Sul figuram aqueles originados nos estados do Sul (como Paraná e Rio Grande do Sul), e em São Paulo, por outro lado, para o Estado de Goiás, predominam os fluxos oriundos do Distrito Federal e Minas Gerais.

Essas últimas Unidades da Federação aparecem com as origens mais significativas. Também o Nordeste mereceria destaque como área de emigração, em especial os estados do Maranhão e Piauí, para o Mato Grosso, e a Bahia, para o DF. Como acontecia em outras regiões também os fluxos de emigração mais importantes davam-se em direções que, via de regra, coincidiam com os estados que mais enviavam migrantes para a área.

Por último, é interessante destacar fenômenos internos à Região que, como já se mencionou, englobam pelo menos dois processos: o "avanço" da fronteira agrícola e a expansão do Distrito Federal. No primeiro caso, chamam a atenção os fluxos partindo do Mato Grosso do Sul e Goiás em direção ao Mato Grosso e Tocantins e, no segundo, a migração originária no DF rumo ao Estado de Goiás que, embora estatisticamente se configure como um movimento interestadual, na verdade nada mais é que um simples processo de expansão da capital para uma área periférica localizada em Goiás.

No Centro-Oeste houve um aumento da proporção da imigração intra-regional para todos os seus estados, refletindo a importância crescente dos deslocamentos populacionais internos e, sobretudo, a emergência de uma área de expansão metropolitana que extravasa os limites político-administrativos de uma UF; trata-se de Brasília e seu entorno, cujos municípios são pertencentes ao Estado de Goiás. O Distrito Federal já registrava, no período 1986-1991, uma perda populacional de 40.135 pessoas para Goiás, volume que se elevou para 63.118 migrantes, no período 1991-1996.

Essa realidade migratória consolidou Goiás como uma área de ganhos populacionais regional, contribuindo para sua reversão emigratória; cerca de 56,4% dos imigrantes internos no Centro-Oeste, no período 1991-1996, destinaram-se a Goiás. No período 1990-1995, no entanto, já se podia assistir a um refluxo da população de Goiás para o Distrito Federal, uma vez que no período 1981-1991 esse movimento representava apenas 8,6% do total desse fluxo, elevando-se para 36,4%, no período 1990-1995.

O Mato Grosso foi a segunda área de absorção migratória da região, com fluxos oriundos do Mato Grosso do Sul e Goiás; ressalte-se que este estado vem perdendo fôlego ao nível intra-regional, diminuindo consideravelmente seus ganhos populacionais de 21.357 pessoas no período 1986-1991, para 11.315, no período 1991-1996. O Mato Grosso do Sul e o Distrito Federal registraram, nos dois períodos, evasão populacional intra-regional, sendo que para o primeiro é de se notar a diminuição de suas perdas populacionais (de 15.147 para 8.110, respectivamente), principalmente com o Mato Grosso.

O balanço entre ganhos e perdas populacionais: evolução do saldo migratório

Embora a consideração em separado dos volumes de imigração e emigração seja importante para que se tenha uma visão mais realista e completa do fenômeno migratório nos estados brasileiros, não há dúvidas de que apenas a diferença entre esses volumes (a migração líquida) permite que se tenha a dimensão do seu impacto no crescimento demográfico de cada área. Assim, se por um lado seria difícil apreender o perfil migratório de um determinado território apenas sabendo o balanço entre entradas e saídas de pessoas, já que volumes completamente distintos desses eventos poderiam resultar em valores similares e, portanto, escamotear realidades migratórias bem distintas, por outro lado, é importante conhecer o real alcance do fenômeno em termos de seus efeitos sobre o tamanho da população residente²⁰.

A Tabela 9 permite que se observe o resultado do processo migratório em cada um dos períodos aqui considerados²¹. Assim, fica claro que na Região Norte há uma clara modificação do perfil mi-

Tabela 9
Saldo migratório segundo unidade da Federação Brasil, 1970-1996

	Saldo Migratório			
	70/80	81/91	86/91	91/96
Rondônia	245,998	253,845	32,599	-2,500
Acre	-2,440	-1,306	-1,363	-2,111
Amazonas	18,202	16,617	15,079	3,276
Roraima	14,178	49,054	28,653	19,229
Pará	229,605	168,123	29,240	-21,437
Amapá	12,027	29,146	16,492	35,541
Tocantins	—	14,312	10,523	28,846
Maranhão	-146,232	-261,192	-134,482	-157,812
Piauí	-134,547	-126,333	-66,498	-72,138
Ceará	-314,347	-226,798	-123,517	-77,070
R.G. do Norte	-67,520	-6,199	-873	-9,987
Paraíba	-239,132	-147,775	-85,155	-53,478
Pernambuco	-374,212	-287,245	-145,555	-120,323
Alagoas	-93,626	-78,515	-51,751	-62,346
Sergipe	-30,011	28,006	13,763	-5,699
Bahia	-377,344	-421,731	-282,477	-293,879
Minas Gerais	-605,225	-218,240	-107,510	-23,799
Espírito Santo	-3,829	71,928	44,513	54,162
Rio de Janeiro	323,870	-47,340	-41,669	-30,376
São Paulo	1,963,141	1,184,240	744,798	597,903
Paraná	-805,618	-493,447	-206,110	-57,423
Santa Catarina	2,751	58,473	45,303	44,799
R.G. do Sul	-158,612	-62,171	-24,562	-17,886
M.G. do Sul	67,936	25,187	19,025	13,626
Mato Grosso	175,055	297,304	108,573	40,395
Goiás	-24,762	172,966	111,398	151,335
Distrito Federal	324,694	9,091	51,563	19,152

Fonte: FIBGE, Censos Demográficos de 1980 e 1991 e Contagem da População de 1996 (Tab. Especiais NEPO/UNICAMP)

gratório dos Estados de Rondônia e Pará a partir de meados da década de 80, passando de áreas de grande atração demográfica para regiões de evasão. Na verdade, não por coincidência, isso ocorre juntamente após a redução gradativa dos incentivos governamentais para os projetos de expansão da fronteira agrícola.

Ainda no Norte, merecem atenção os Estados do Amapá e Tocantins que se destacaram por seus saldos migratórios positivos e crescentes nos anos 90. O primeiro aparentemente impulsionado por atividades ligadas ao garimpo e o segundo, obviamente, pelos efeitos dinamizadores da constituição do novo estado separado de Goiás que implicou em uma efervecência em termos de desenvolvimento urbano – como no caso da construção da capital, Palmas – e, portanto, da chegada de migrantes, assim como

pelo grande dinamismo de sua região norte, em particular da área de Araguaína que, por sua posição privilegiada próxima a um rio e das fronteiras com Pará e Maranhão, acaba atuando como entreposto comercial, além de atividades madeireiras.

No caso do Nordeste, o que se observa é que, com exceção de Sergipe, os demais Estados, ao longo do período, mantiveram suas características de áreas de evasão demográfica. Contudo, pelo menos três tipos de situações distintas podem ser identificadas: aqueles estados que aumentaram gradualmente os volumes de emigração líquida, como o Maranhão, Piauí, Alagoas e Bahia; aqueles que embora mantendo expressivos contingentes de perdas demográficas, visivelmente reduziram os seus saldos migratórios negativos, como Pernambuco e Ceará; e finalmente estados que praticamente não mais apresentaram saldos migratórios negativos como são os casos do Rio Grande do Norte e Sergipe (este último já com estimativas de saldos positivos).

É interessante notar, contudo, que a continuidade dos grandes volumes de emigração líquida foi observada justamente na Bahia que, como se sabe, constitui-se no principal emissor de migrantes para o Sudeste, em especial São Paulo, e Maranhão e Piauí que, como se mostrou, tem seus principais fluxos direcionados para áreas do Centro-Oeste que, de certa forma, ainda hoje exerce alguma atração em função da ocupação de suas

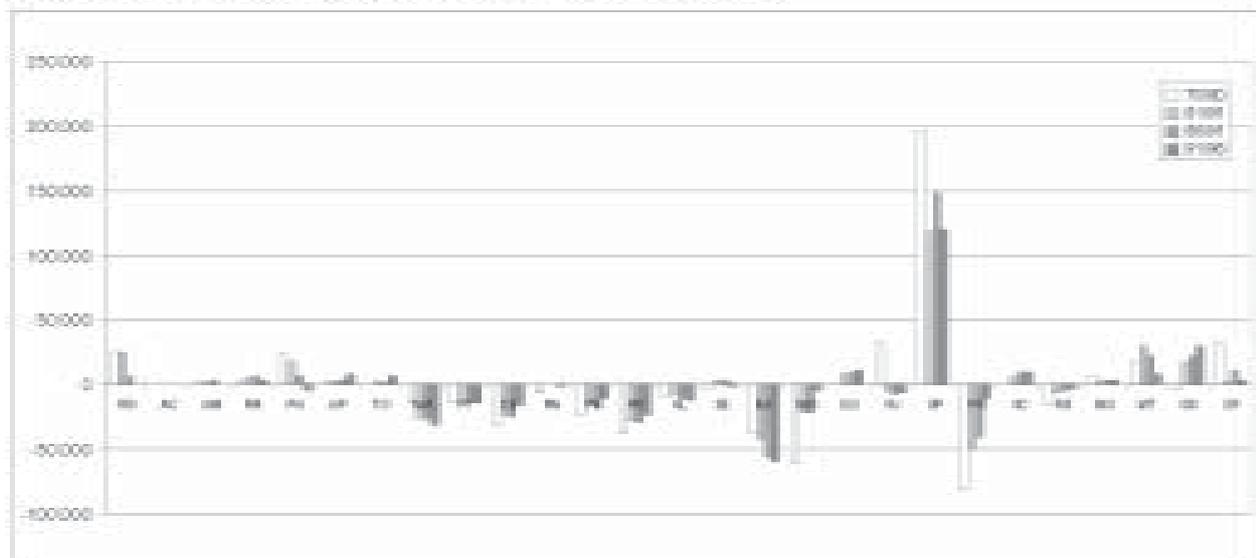
áreas de fronteira agrícola, embora em ritmos cada vez menos intensos.

De fato, como atestam os dados da Tabela 9 e Gráfico 3, no Centro-Oeste existe uma clara tendência de redução do volume de imigração líquida ao longo do período analisado, sobretudo se se considera o Estado de Mato Grosso, sabidamente a última fronteira da região. Mato Grosso do Sul, por sua ocupação mais precoce, e o Distrito Federal que se expande em direção ao Estado de Goiás, reduziram sensivelmente seus saldos migratórios já nos anos 80. A única exceção fica por conta de Goiás, que muito em função de sua relação com o DF ainda apresentou saldos expressivos nos anos 90.

Já no Sudeste, as maiores mudanças do período ficam por conta de Minas Gerais, que reduziu consideravelmente suas perdas demográficas de 60 mil/ano nos 70 para pouco mais de 2 mil/ano nos 90, e Rio de Janeiro, que passa a se constituir em área de expulsão demográfica. São Paulo, embora tenha sofrido o impacto da brusca redução da migração de mineiros e paranaenses nos anos 80 em diante, ainda se manteve como o principal pólo de atração migratória do país com ganhos líquidos, na década de 90, superiores aos 100 mil migrantes/ano.

Finalmente, no Sul verifica-se a importante redução da emigração líquida do Paraná que implicou na brusca variação das perdas anuais de volumes próximos aos 90 mil nos anos 70 para menos de 10 mil na presente década. Santa Catarina

Gráfico 3
Saldos migratórios médios anuais por Unidade da Federação



Fonte: IBGE, Censos Demográficos de 1970 e 1991 e Contagem de População de 1981.

e Rio Grande do Sul também modificam sensivelmente seus perfis sendo que o primeiro estado aumenta seu volume de imigração líquida, enquanto o último reduz, ao longo das décadas analisadas, progressivamente o volume de perdas demográficas.

Tabela 10

Volume da migração de retorno e sua participação na imigração total Unidades da Federação, 1970-1980, 1981-1991 e 1990-1995

UF Atual	Migração de Retorno			% da Migração de Retorno		
	1970/80	1981/91	1990/95	1970/80	1981/91	1990/95
Rondônia	3.618	9.208	1.890	1,26	2,21	2,66
Acre	1.083	6.224	1.941	6,33	20,85	10,17
Amazonas	6.649	18.519	3.796	8,86	16,06	5,70
Roraima	371	1.510	(*)	1,96	2,37	—
Pará	20.767	52.612	11.353	5,22	10,30	9,15
Amapá	1.046	4.529	331	4,54	10,37	1,45
NORTE	33.534	92.602	19.311	4,09	7,85	5,96
Maranhão	65.803	84.829	40.411	35,82	35,53	32,47
Piauí	22.426	73.192	19.276	24,15	45,02	25,87
Ceará	12.989	173.207	62.559	8,57	58,56	41,43
Rio Grande do Norte	31.138	67.156	24.692	31,00	41,95	28,33
Paraíba	31.943	109.710	46.558	25,48	52,47	40,87
Pernambuco	28.543	175.423	56.376	10,09	46,96	36,52
Alagoas(**)	8 (*)	46.823	16.076	0,01	34,79	29,16
Sergipe	16.239	38.813	11.969	22,06	31,67	23,17
Bahia	69.895	179.811	55.096	19,69	39,14	29,13
NORDESTE	278.976	948.964	333.013	19,05	44,01	33,25
Minas Gerais	224.250	386.560	139.297	36,11	47,58	33,77
Espírito Santo	34.415	58.851	37.171	17,00	21,72	21,90
Rio de Janeiro	70.914	129.548	11.757	7,97	21,56	5,89
São Paulo	271.387	387.474	134.619	8,16	14,17	11,46
SUDESTE	600.966	962.433	322.844	11,93	21,78	16,51
Paraná	73.408	249.046	147.038	13,60	40,13	37,50
Santa Catarina	49.502	89.026	28.584	19,92	26,62	12,35
Rio Grande do Sul	54.875	119.337	63.354	32,92	48,14	44,17
SUL	177.785	457.409	238.976	18,62	38,03	31,15
Mato Grosso do Sul	22.421	41.549	12.886	7,50	15,28	9,30
Mato Grosso	14.581	26.344	7.958	4,44	4,85	3,78
Goiás	36.143	128.312	66.864	9,39	18,88	15,64
Distrito Federal	10.114	13.741	(*)	2,09	3,87	—
CENTRO-OESTE	83.259	209.946	87.708	5,57	11,35	8,85
Total	1.174.520	2.671.354	1.001.852	12,02	24,72	19,88

Fonte: FIBGE Censos Demográficos de 1980 e 1991, PNAD de 1995 (Tabulações especiais/NEPO-UNICAMP).
 Nota: para fins de comparação, para 1991 e 1995 o valor de Tocantins foi somado ao de Goiás.
 (*) Valores que podem ter problemas de erro amostral.

Assim, os movimentos migratórios do final dos anos 80 para o início dos 90 apontaram mudanças significativas no processo de distribuição espacial da população brasileira:

1) os fluxos migratórios de longa distância reduziram-se consideravelmente, em particular aqueles

que se dirigiam às fronteiras agrícolas; com isso mantiveram-se como áreas de atração de fluxos de longa distância, os estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Goiás e Distrito Federal, que canalizaram os fluxos do Nordeste;

2) houve a recuperação migratória no âmbito intra-regional, especialmente estados nordestinos;

3) o surgimento e consolidação de áreas de absorção migratória no âmbito inter-regional e intra-regional ampliaram os espaços da migração ao nível nacional.

A Migração de retorno e sua importância nos anos 80

Como foi destacado em várias passagens desse texto, uma das grandes novidades reveladas pelos dados do Censo 91 foi, indubitavelmente, o aumento, sem precedentes, da migração de retorno no país. De fato, de um volume estimado em cerca de 1,2 milhões na década de 70, as pessoas que retornaram para seus estados de nascimento somaram quase 2,7 milhões na década seguinte, sendo que

na primeira metade do decênio atual já eram mais de 1 milhão.

Os dados da Tabela 10 permitem observar que esse aumento do retorno não se deu apenas em termos dos volumes populacionais envolvidos, mas também se consubstanciou no significativo aumento das taxas (ou intensidades) alcançadas pelo fenômeno, em especial nos anos 80. Pode-se notar também que, na presente década, tudo indica estar havendo um arrefecimento desse tipo de migração, sendo que, com apenas duas exceções (Espírito Santo e Paraná), tal descréscimo se constata em todas as Unidades da Federação.

Embora esse crescimento tenha sido praticamente generalizado em todos os estados, houve aqueles onde o fenômeno foi muito mais intenso e volumoso, principalmente onde o incremento do fenômeno foi excepcional na década de 80. De fato, isso ocorreu para a grande maioria dos estados nordestinos que, em conjunto, experimentaram uma elevação do volume desse tipo de migração de 279 mil pessoas, na década de 70, para algo em torno de 949 mil na seguinte. Nesse sentido, mereceriam destaque os Estados do Piauí, Ceará, Paraíba, Rio Grande do Norte e Pernambuco que foram as áreas onde a intensidade do fenômeno foi maior e mais se incrementou. Não obstante com menores taxas, a Bahia também figura com uma das principais áreas de chegada dos retornados. É importante notar ainda o grande percentual que o retorno representa para a imigração total recebida para esses estados variando, para a década de 80, desde um 58% no Ceará até 39% na Bahia.

Nas demais regiões, alguns estados chamam atenção. Por um lado no Sul, Paraná e Rio Grande do Sul, apresentaram elevadas taxas e volumes de retorno nos 80. Por outro lado, no Sudeste, São Paulo e Minas Gerais, em particular esse último, se destacam. Como já se teve a oportunidade de comentar, sobretudo para o Paraná e Minas Gerais fica, portanto, comprovado que boa parte da recuperação migratória dessas áreas se deve à migração de retorno, bastando para isso constatar que mais de 45% da imigração registrada nesses estados nos anos 80 estava composta por retornados, cifra que, certamente, tenderia a aumentar ainda mais se a esses indivíduos se agregasse seus filhos e cônjuges não-naturais que os acompanharam na viagem de volta²².

Além de sua inegável importância e significado é também muito interessante constatar que boa parte dessa migração de retorno se dá para os próprios municípios de origem o que confere um caráter muito mais emblemático ao fenômeno. Assim, os dados da Tabela 10 não deixam lugar a dúvida sobre a natureza de boa parte do retorno registrado: trata-se de uma boa parcela de movimentos de “volta às origens” e não simplesmente uma nova etapa migratória do indivíduo dentro do estado de nascimento.

Assim, para o Brasil, esse tipo de retorno que se poderia designar como “puro” representava, nos anos 80, mais de 44% dos movimentos. Além disso, se a essa cifra se soma o retorno para a Região Metropolitana do Estado²³, ou seja, teoricamente a área mais atrativa do estado natal, o percentual sobe para mais de 75%, o que definitivamente mostra que com muita segurança a maior parte desse fenômeno, de fato, se configura, além é claro do deterioro das condições de absorção das áreas de primeiro destino (em grande medida do Sudeste), como um processo ligado a questões da arraigo, “volta para casa” etc.

Nesse sentido é interessante constatar que justamente para o Nordeste esse percentual é o mais elevado, enquanto para o Sul esse valor é o menor do país. Na verdade, em trabalho anterior (Cunha e Azevedo, 1997) se discutia o caráter diferenciado da migração originada em cada região e suas implicações em termos do retorno. Enquanto no primeiro caso, a existência de uma residência base, praticamente tornava a possibilidade de volta algo permanentemente presente na vida do migrante, no segundo, as formas de organização das famílias e as heranças culturais faziam mais tênues as ligações dos indivíduos com o local de nascimento.

Portanto, a migração de retorno foi uma das grandes novidades do processo migratório nacional dos anos 80, sendo que estudos mais aprofundados necessitam ser realizados para, primeiro, explicar esse aumento sem precedentes nesse período e sua generalização para todo o país e, segundo, para compreender porque, mesmo num quadro de crise dos anos 90, esse fenômeno já não tem a mesma força, não obstante para muitos casos, como o Nordeste, por exemplo, o fluxo de “ida” parece continuar com certo fôlego.

Considerações finais

O presente estudo teve por finalidade apresentar uma reflexão sobre as principais tendências migratórias reveladas pelos dados secundários provenientes dos Censos Demográficos. Nesse sentido, buscou-se enfatizar algumas das principais mudanças ocorridas no processo migratório nacional nas últimas décadas, em particular, nos anos 80 e 90.

Como se pôde mostrar, a década de 80 representou para a história migratória brasileira um momento de importantes transformações, em particular no que se refere às tendências históricas de redistribuição espacial da população. Assim, paralelamente à redução drástica de certos fluxos migratórios para o Sudeste ou para as áreas de fronteira, pôde-se identificar o aumento ou intensificação de movimentos de retorno, processos que configuravam a nova realidade do desenvolvimento socioeconômico do País, em particular, naquilo que se refere às possibilidades de inserção dos migrantes em seus principais centros urbanos.

Nesse mesmo quadro, afloravam ou ganhavam mais notoriedade os movimentos de mais curta distância, que foram se tornando cada vez mais importantes como elementos determinantes das novas configurações espaciais em termos demográficos.

Desse modo, várias questões abordadas requeriam maior reflexão e até mesmo uma melhor conceitualização de maneira que os processos observados nos anos 80 e reiterados nos 90 fossem melhor interpretados e até mesmo mensurados.

Um primeiro aspecto diz respeito às fronteiras agrícolas. Assim caberia seguir investigando por exemplo, os condicionantes do arrefecimento de sua ocupação. Questões como a interrupção dos incentivos governamentais, a entrada da soja e do gado na região, bem como seus efeitos sobre a desestruturação da forma original de ocupação que, no passado, permitiu tão grande migração, deveriam fazer parte das agendas das pesquisas.

Da mesma maneira, caberia perguntar: em que medida a reestruturação econômica e, portanto, do mercado de trabalho impactou a capacidade de absorção dos migrantes e com isso aumentou sua instabilidade, gerando um maior circularidade desses indivíduos? Essa seria uma das hipóteses plausíveis

para entender, por exemplo, a aparente contradição entre a manutenção de fluxos migratórios de nordestinos tanto chegando quanto saindo de regiões como o Estado de São Paulo. Qual seria então o real significado do aumento da imigração para essas áreas tradicionalmente de expulsão demográfica? Sendo muitos desses imigrantes indivíduos naturais, seria o caso de perguntar se tal fenômeno realmente configurar-se-ia em uma migração de retorno já que, como se mostrou, muitas dessas pessoas voltam justamente para seus municípios de nascimento.

Nessa mesma linha, seria importante considerar a possibilidade de que a consolidação e crescimento de áreas metropolitanas tiveram como conseqüência o redirecionamento de fluxos anteriormente significativos que deixavam, por exemplo, os estados do Paraná e Minas Gerais.

A continuidade do processo de expansão metropolitana também chamou a atenção em vários estados brasileiros. Em que medida tais processos seriam apenas “repetições” daqueles observados em outras áreas como, por exemplo, a Região Metropolitana de São Paulo? Seria o caso de pensar em um mesmo padrão de comportamento metropolitano? À primeira vista, comparando esse último caso com o Entorno de Brasília, por exemplo, percebe-se que embora com formas parecidas os processos parecem ser bem distintos, fato que mereceria maior reflexão. Também seria importante melhor esclarecer alguns fenômenos de desconcentração ou interiorização da população em alguns estados para assim perceber em que medida essa tendência estaria realmente configurando uma nova situação ou simplesmente tratar-se-ia de uma ampliação da área tradicional de concentração, o que especialistas chamariam de “desconcentração-concentrada”.

Enfim, embora bastante ilustrativo das tendências migratórias nacionais, o presente texto deixa em aberto respostas para muitas questões que, na visão dos autores, deveriam constituir uma importante agenda para os estudos sobre movimentos populacionais no Brasil.

Referências bibliográficas

- BAENINGER, R. Região, metrópole e interior: espaços ganhadores e espaços perdedores nas migrações recentes, Brasil – 1980/1996. 1999, Tese (Doutorado) – IFCH/UNICAMP.

- CANO, W. Migrações, desenvolvimento e crise no Brasil. Campinas: Instituto de Economia/UNICAMP, 1996. mimeo.
- _____. O Processo de interiorização da indústria paulista. Fundação SEADE, v. 1/3, 1988.
- CARVALHO, J. A. M., FERNANDES, F. Estimativas de saldos migratórios e taxas líquidas de migração das Unidades de Federação e Grandes Regiões do Brasil, por sexo, idade e setores rural e urbano, 1970 e 1970-1980. Belo Horizonte: CEDEPLAR/UFMG. 199? (mimeo).
- _____, MACHADO, C. C. Quesitos sobre migrações no Censo Demográfico de 1991. Revista Brasileira de Estudos Populacionais. Campinas, v.9, n.1, 1992.
- COURGEAU, D. Nuevos enfoques para medir la movilidad espacial interna de la población. Notas de Población, Santiago n. 50. 1990
- CUNHA, J. M. P. Continuidades no padrão demográfico do fluxo São Paulo/Bahia no período 1970/1991: qual o efeito da crise? Revista Brasileira de Estudos de População. (no prelo).
- _____. Mobilidade Populacional e Expansão Urbana: o caso da Região Metropolitana de São Paulo. 1994. Tese (Doutorado) – IFCH/UNICAMP.
- _____. A mobilidade intra-regional no contexto das mudanças no padrão migratório nacional: o caso da Região Metropolitana de São Paulo. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS DE POPULAÇÃO, 10., Caxambú, 1996.
- _____. População e mobilidade espacial: características e transformações dos fluxos migratórios nas regiões paulistas. In: PATARRA, N. L. et al. Migração, Condições de Vida e Dinâmica Urbana. São Paulo 1980-1993. Campinas: Instituto de Economia, 1997.
- DINIZ, C. C. Desenvolvimento Poligonal no Brasil; nem desconcentração, nem contínua polarização. Nova Economia: Revista do Departamento de Ciências Econômicas da UFMG, Belo Horizonte, v. I 31, n. 11, 1993.
- DOMENACH, H.; PICONET, M. El carácter de la reversibilidad en el estudio de la migración. Notas de Población, n. 49, Santiago. 1990.
- EBANKS, E. G. Determinantes Socioeconómicos de la Migración Interna. Santiago: CELADE, 1993.
- FUGUITT, G. V. The nonmetropolitan population turnaround. Ann. Rev. Social, v. 11, p. 259-280, 1985.
- KAGEYAMA, A. O Subemprego agrícola nos anos 90. O Novo rural brasileiro. Nova Economia, Belo Horizonte v.7, n. 1, p. 83-97, 1997.
- MARICATO, E. MetrÓpole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência. São Paulo: Hucitec, 1996.
- MARTINE, G. A redistribuição espacial da população brasileira durante a década de 80. Brasília: IPEA, 1994. (Texto para discussão, 329).
- MARTINE, G. CAMARGO, L. Crescimento e distribuição da população brasileira: tendências recentes. Revista Brasileira de Estudos Populacionais, v.1, n. 1, 1984.
- MASSEY, D. et al. Return to Aztlan. University of California Press. Berkeley, 1987.
- MATOS, R. E. S. Dinâmica migratória e desconcentração populacional na Macrorregião de Belo Horizonte. 1995. Tese (Doutorado) – CEDEPLAR/UFMG, Belo Horizonte.
- NEGRI, Barjas. Concentração e desconcentração industrial em São Paulo (1880-1990). 1994. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas.
- OLIVEIRA, O., GARCIA, B. Urbanization, Migration and the Growth of Large Cities: Trends and Implications in some Developing Countries. In: Population, Distribution, Migration and Development. [Washington]: ONU, 1984.
- PACHECO C.A., et. al. Dinâmica demográfica regional recente: o caso de São Paulo. In: ENCONTRO NACIONAL SOBRE MIGRAÇÃO, 1997, Curitiba,. Anais.... Curitiba: ABEP, 1998.
- PACHECO, C. A., PATARRA, N. L. Movimentos migratórios anos 80: novos padrões? In: PATARRA, N. L. et al. Migração, condições de vida e dinâmica urbana: São Paulo 1980-1993. Campinas: Instituto de Economia, 1997.
- _____. Fragmentação da Nação. Campinas: Instituto de Economia/ UNICAMP, 1998.
- PANIZZI, W. O novo Brasil urbano. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1995. Prefácio.
- PATARRA, N. L., CUNHA, J. M. P. da.. Migração: um tema complexo. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v.1, n. 2. p. 32-35, 1987.
- PATARRA, N. L., BAENINGER, R. Movimentos Migratórios: novas características, novas indagações. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 3., 1989, Águas de São Pedro.
- RIBEIRO, J. T. L. Estimativa da migração de retorno e de alguns de seus efeitos demográficos indiretos no Nordeste Brasileiro. 1997. Tese (Doutorado) – CEDEPLAR/UFMG, Belo Horizonte.
- RIBEIRO, J. T. L., CARVALHO, J. A. M., WONG, L. R. Migração de retorno: algumas possibilidades de mensuração. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 10., Caxambú, Anais... Belo Horizonte: ABEP, 1996 (a). v.2.
- _____. Efeitos demográficos da migração de retorno: uma proposta metodológica. In: ENCONTRO NACIONAL DE ES-

TUDOS POPULACIONAIS, 10., Caxambú, Anais... Belo Horizonte: ABEP, 1996 (b). v. 2.

RIGOTTI, J. I. R., RODRIGUES R. N. Distribuição espacial da população na Região Metropolitana de Belo Horizonte. In: ENCONTRO NACIONAL DA ABEP, 9., 1994.

SILVA, J. GRAZIANO da.. O Novo rural brasileiro. Nova Economia, Belo Horizonte, v.7, n. 1, p. 43-81, 1997.

SILVA, J. GRAZIANO da, BALSADI, O. V., DEL GROSSI, M. E. O emprego rural e a mercantilização do espaço agrário. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v.11, n. 2, p. 50-64, 1997.

SILVA, J. GRAZIANO da, BALSADI, O V., BOLLIGER, F. P. et. al. O Rural Paulista: muito além do agrícola e do agrário. São Paulo em Perspectiva, São Paulo v.10, n. 2, p. 60-72, 1996.

TASCHNER, S. P., BOGUS, L. M. M. Mobilidade espacial da população brasileira: aspectos e tendências. In: Revista Brasileira de Estudos de População, jul-dez, 1986.

VILLA, M. Urbanización y Transición Demográfica en América Latina: una reseña del período 1930-1990. In.: El Poblamiento de las Américas, Anais, IUSSP, v. 2, 1992.

VILLA, M. e RODRÍGUEZ, J. Dinâmica Sociodemográfica de las Metrópolis Latinoamericanas. In: Grandes ciudades de América Latina: dos capítulos. documentos docentes, Santiago: CELADE, 1994. Serie B, n.98,

ZUICHES, J. J. Residential Preferences in Migration Theory. In. New Direction in Urban Rural Migration: The Population Turnaround in America. New York: Academic Press, 1980.

Notas

- 1 Artigo originalmente publicado em HOGAN et al (orgs). Migração e Ambiente em São Paulo: Aspectos relevantes da dinâmica recente. Campinas: NEPO/UNICAMP, 2000
- 2 Nos anos 50, as mulheres brasileiras possuíam, em média, 6,3 filhos, em 1980 esse valor caiu para 4,3 (Arruda et al, 1987) e, mais recentemente estima-se que a média esteja próxima dos 2,5 filhos por mulher (BENFAM and MACRO, 1997). No caso do Nordeste, as mulheres ainda apresentam uma fecundidade próxima aos 3,1 filhos enquanto em São Paulo este valor está próximo dos 2,2 filhos.
- 3 Para que se tenha uma idéia, nos municípios do Estado de São Paulo, em 1980, foram registrados 2,83 milhões de pessoas não-naturais provenientes de outros estados da federação, das quais 1,2 milhões (42%) eram provenientes do Nordeste, 667 mil do Paraná (23%) e 554 mil de Minas Gerais (19%).
- 4 Aliás, esse arrefecimento havia sido interpretado por Martine (1994). Segundo o autor, o grande crescimento da Região Norte sustentou-se apenas até meados da década de 80, em função dos fluxos migratórios impulsionados principalmente

pelo “apoio multifacetado dado pelo governo...à colonização”, já que depois disso, a “atração migratória da fronteira agrícola foi arrefecida ou praticamente cessou” em função do fim dos subsídios governamentais à Amazônia (p. 14 e 15).

- 5 Trata-se de uma terminologia usada nos estudos migratórios. Para os movimentos populacionais, em ambas as direções, envolvendo duas áreas distintas, considera-se como “corrente” aquela direção que abriga o maior fluxo migratório e “contra-corrente” a direção inversa.
- 6 Considera-se como núcleo a sede regional de determinada área metropolitana ou região, e como periferia os demais municípios que compõem tais áreas.
- 7 Um caso típico dessa situação é o que ocorre nas Regiões Metropolitanas ou suas imediações, seja pela ocupação dos espaços periféricos pela população de baixa renda, seja pela “fuga” dos pessoas de estratos mais abastados para áreas afastadas rumo aos condomínios, chácaras etc. No Distrito Federal, por exemplo, o crescimento de sua área rural foi muito significativo, sem que isso tivesse qualquer ligação com o real crescimento da população estritamente rural.
- 8 Em Pacheco e Patarra (1998) encontra-se uma resenha sobre as migrações internas e industrialização no Brasil.
- 9 Em Martine (1987) encontra-se a evolução e declínio das áreas de fronteira no Brasil.
- 10 Refere-se às pessoas que declararam no Censo Demográfico de 1991 ter mudado, pelo menos uma vez, de UF no período 1981-1991 (inclui não-natural e retorno) e ter se dirigido para um Estado pertencente a outra Grande Região; portanto não computa a migração entre os estados de cada Grande Região (migração intra-regional).
- 11 Os dados referentes a migração dizem respeito ao período 1981-1991, pois considera-se como migrante a população residente há menos de 10 anos no município atual.
- 12 Refere-se à informação sobre UF de residência 5 anos antes do levantamento censitário de 1991; não inclui as crianças menores de 5 anos. Utiliza-se a informação presente no Censo Demográfico de 1991 e na Contagem da População de 1996 referente ao local de residência em uma data fixa. Trata-se, portanto, de uma definição distinta daquela onde se identificava o migrante a partir do último município de residência anterior; parte dos indivíduos podem ter realizado etapas migratórias intermunicipais entre a data fixada e a data do levantamento populacional (Carvalho e Machado, 1992).
- 13 Deve-se mencionar os efeitos da queda da fecundidade na redução desses volumes de migrantes, uma vez que tendo diminuído o potencial demográfico das regiões, com taxas de crescimento declinantes, reduziu-se o próprio estoque de migrantes. São poucos os exemplos de estudos contemplando a mensuração desse efeito; veja-se Goldani (1983).
- 14 É importante alertar para o fato de que, para os anos 90, a informação utilizada para identificação dos migrantes (resi-

- dência em um data fixa) é qualitativamente distinta daquela usada nos casos das décadas de 70 e 80 (última residência). Na verdade, na medida em que esses quesitos identificam de maneira distinta os migrantes, os volumes observados, ainda que fossem referidos a um mesmo período de migração não seriam comparáveis. De fato, considerando o caso de um indivíduo que 5 anos antes à realização do levantamento tenha saído e retornado ao lugar onde foi entrevistado, este seria contado a partir da primeira definição e desconsiderado pela segunda. De qualquer forma, os dados analisados para esse estudo dão conta de que as diferenças nesse sentido não parecem ser muito significativas. No entanto, discrepâncias mais importantes podem ser encontradas com relação aos saldos e fluxos migratórios registrados por ambas as definições, uma vez que as áreas de origem dos movimentos podem ser alteradas se se observa a UF anterior ou aquela de residência 5 anos atrás, sobretudo, ao se considerar a incidência de movimentos múltiplos por parte dos indivíduos.
- 15 Embora, como já se alertou, os dados para as décadas e para os quinquênios tenham alguma diferença conceitual, é muito interessante notar que o volume médio de emigração desses estados sofreu um incremento entre 86/91.
- 16 Na verdade, no âmbito do NEPO, não se compartilha muito a idéia que possa existir um padrão migratório, tendo em vista não apenas o caráter dinâmico dos movimentos populacionais, mas também que tal conceito iria de encontro com a formulação da migração como um processo histórico. Portanto, os distintos comportamentos do fenômeno obedeceriam não a “padrões” diferenciados (como se fossem modelos ou formas válidos para cada momento) mas apenas refletiriam variações de um mesmo processo historicamente referenciado no tempo e no espaço.
- 17 Já com o Censo Demográfico de 1991 era possível identificar que o fluxo oriundo do Pará para seus estados vizinhos no Norte registravam em torno de 10% de população de retorno aos estados de nascimento, sendo que no caso de Tocantins chegava a 30%; com as informações da PNAD 1995 pode-se verificar que esta emigração de retorno em direção aos estados do Norte manteve-se na proporção de 10% em cada fluxo.
- 18 Nos anos 80, Sergipe beneficiou-se do processo de instalação da “nova indústria” nordestina, configurando-se como “ilha de prosperidade” em meio à crise econômica (Pacheco, 1998).
- 19 Veja Brito (1997).
- 20 Logicamente, a migração não afeta apenas o volume, mas também as características da população, na medida em que, dependendo do volume da migração líquida, as diferenças entre os perfis socioeconômicos, culturais etc. de imigrantes e emigrantes podem ter impacto sobre as características gerais da mesma.
- 21 É bom que se frise novamente que, ao contrário dos períodos 86/91 e 91/96, os dados referentes às décadas de 70 e 80, por suas naturezas, não corresponderiam exatamente ao que seria o conceito de migração líquida ou saldo migratório (parte do crescimento populacional de um período devido à migração) e, portanto, não seriam, em termos formais, adequados. Na verdade, o “saldo” calculado a partir da informação sobre última residência padece do problema de estar influenciado pela intensidade de entradas e saídas realizadas no período intercensitário, na medida em que, por exemplo, o indivíduo que deixou um determinado estado e retornou para ele dentro desse lapso estaria sendo contabilizado, a partir desse dado, como imigrante. Contudo na forma mais adequada de cálculo (pelo método residual, ou seja, diferença entre a população em dois momentos distintos descontando a crescimento vegetativo do período transcorrido), seus movimentos estariam desconsiderados já que não influenciaram no tamanho final da população. Tal situação pode ser observada, por exemplo, no Estado de São Paulo que nesse texto aparece, na Tabela 8, com uma estimativa de saldo da ordem de 1,1 milhão de pessoas e, no entanto, nos cálculos por resíduo essa cifra seria de cerca de 500 mil pessoas. Assim, na falta de estimativas mais convenientes para todos os estados brasileiros (somente existentes para 70/80 – ver Carvalho e Fernandes, mimeo), os resultados apresentados devem ser considerados apenas como uma aproximação (mais ou menos grosseira, dependendo da situação). De qualquer maneira, se não para toda a década, esses dados poderiam ser interpretados como o resultado provável do processo migratório de parte dela, em geral, dos últimos 5 ou 6 anos, já que é nessas durações de residência que se concentra a maior parte dos migrantes. Para maiores detalhes sobre os métodos e problemas para estimativas do saldo migratório ver Carvalho, 1988 e Carvalho e Rigotti, 1998.
- 22 Conhecido como “efeito indireto” da migração, a presença dessas pessoas tende a elevar significativamente o percentual de incremento demográficos devido à migração de retorno. Para esse tipo de discussão e resultado sugere-se consultar o texto de Ribeiro, 1997.
- 23 Para aqueles Estados que não possuíam tal região foi considerada a Microrregião que contemplava a capital.

* José Marcos Pinto da Cunha é Demógrafo,
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas
e Núcleo de Estudos de População – UNICAMP.

** Rosana Baeninger é Socióloga,
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas
e Núcleo de Estudos de População – UNICAMP.

A efetivação do Estatuto da Criança e do Adolescente

*Inaiá Maria Moreira de Carvalho**
*Renata Gonçalves Pedreira***

Com a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA – em 1990, o Brasil passou a dispor de uma legislação das mais avançadas do mundo em termos da proteção ao segmento infanto-juvenil.

Resultando de um movimento social amplo e combativo e de uma crítica radical às representações tradicionais e ao modelo assistencial e correccional repressivo que embasavam as práticas direcionadas a esse segmento, a nova lei definiu a criança e o adolescente como sujeitos que devem ser respeitados pela sua condição especial de pessoas em desenvolvimento. Adotou um conceito de proteção integral que objetiva garantir-lhes plena formação e desenvolvimento, através da promoção de direitos básicos como o direito à vida, à alimentação, à educação, à profissionalização, à cultura e ao lazer, à dignidade, ao respeito e à liberdade, à convivência social e comunitária e à proteção contra todas as formas de negligência, crueldade e opressão. Atribuiu a responsabilidade pela efetivação desses direitos não apenas à família e ao Estado como, também, à comunidade e à sociedade, de uma forma mais ampla, priorizando a formulação e execução de políticas sociais e uma destinação privilegiada de recursos públicos às áreas relacionadas com a proteção ao segmento infanto-juvenil, além de propor novas modalidades e estruturas para o seu atendimento (Costa, 1999).

Onze anos após a promulgação do ECA, porém, não se pode dizer que suas disposições tenham se efetivado. É verdade que alguns avanços

foram obtidos, podendo ser citados, entre eles, mudanças significativas nas representações e valores da sociedade sobre a infância e a juventude pauperizadas e sobre os problemas que as atingem; a melhoria de alguns indicadores nas áreas da saúde e da educação¹; a atuação do Ministério Público, de Juizes e de outros profissionais, que vem assumindo com rapidez e competência as novas responsabilidades que o ECA lhes atribuiu; a persistência de uma rede de organizações governamentais e não-governamentais mobilizada em favor do referido contingente e o surgimento de propostas e programas inovadores e mais adequados para o enfrentamento de situações especiais de risco, como o trabalho precoce, a exploração sexual infanto-juvenil, a situação dos meninos e meninas de rua ou o tratamento de adolescentes em conflito com a lei (Costa, 1999, Volpi, 1998).

Pontuais e limitadas, porém, essas iniciativas pouco mudaram a realidade da população entre 0-17 anos, que apesar das transformações demográficas recentes representava, ainda, em 1999 (conforme dados do IBGE/PNAD) 35,3% da população do Brasil, 40,6% da região Nordeste e 42,5% do Norte do país.

Como se sabe, apesar de incluído entre as dez maiores economias do mundo, o Brasil apresenta uma persistente e perversa desigualdade em termos da distribuição de renda e das oportunidades de inclusão econômica e social. Conforme estudo de Barros, Henriques e Mendonça (2000), em 1998 cinquenta milhões de brasileiros (representando 33%

da população) encontravam-se em uma situação de pobreza, com uma renda familiar per capita inferior ao mínimo necessário para satisfazer as suas necessidades básicas. Além disso, vinte e um milhões (ou seja 14% dos habitantes do país) pertenciam a famílias em condições de indigência, caracterizada com base nos custos da cesta alimentar necessária ao consumo calórico mínimo individual².

Na ausência de políticas mais amplas e efetivas para combater e compensar essa situação, milhões de crianças e adolescentes não desfrutam de padrões de vida adequados nem das oportunidades necessárias para o seu desenvolvimento, subsistindo em condições intoleráveis, vitimados pela pauperização, pela carência de serviços básicos, pelo trabalho precoce, por violências, maus tratos e abusos de diversas ordens.

Como se observa pelos dados da tabela seguinte, 39% das crianças entre 0-6 anos, 37,2% daquelas entre 7-14 anos e 20,2% dos adolescentes entre 15-17 anos pertenciam a famílias em extrema situação de pobreza³. Refletindo as enormes desigualdades regionais do país, esses percentuais se reduzem nas áreas mais desenvolvidas, como o Sudeste e o Sul, mas alcançavam valores alarmantes no Norte e, principalmente, no Nordeste do Brasil, onde o peso relativo do segmento infanto-juvenil, como já foi visto, é particularmente elevado.

Diferenças mais acentuadas podem ser constatadas entre as diversas unidades da Federação. Em estados como São Paulo, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, a parcela de crianças e adolescentes que pertencem a famílias pobres é bem menor. Na faixa dos 0-6 anos ela representa, respectiva-

mente, 16,4%, 22,7% e 29,3%. Entre os 7-14 anos esses percentuais atingem 14,6%, 20,5% e 25,4%, reduzindo-se, entre os adolescentes de 15 a 17 anos, para 9,7%, 18,7% e 6,6%.

Em um outro extremo, porém, estão situações como a do Ceará, Pernambuco e Bahia, onde mais da metade das crianças entre 0-6 anos (ou seja, 62,6%, 55,4% e 60%) subsistem em famílias pauperizadas. Na faixa dos 7-14 anos os percentuais mencionados pouco se modificam, atingindo, respectivamente, 62,9%, 53,1% e 59,6%. Mesmo o decréscimo registrado entre os 15-17 anos não impede que persistam em situação de pobreza 38,7% desses adolescentes no Ceará, 30,2% em Pernambuco e 36,4% na Bahia.

Levando em conta essa realidade, construída ao longo de toda uma história de injustiças e desigualdades sociais, concretizar as disposições do Estatuto, propiciando condições mais dignas às crianças e adolescentes brasileiros, constitui uma tarefa complexa e de médio prazo, cujo avanço, contudo, não pode ser postergado ou dissociado de certas condições. Mais precisamente, de uma decisão política e de um esforço efetivo de combate à pobreza, envolvendo uma retomada de crescimento econômico, uma ampliação das oportunidades de integração social e um processo de redistribuição da renda, assim como a implementação de políticas sociais mais amplas e eficazes, que melhorem o acesso aos serviços básicos e reduzam a vulnerabilidade social.

Da promulgação do Estatuto até o presente, porém, não se constituíram essas condições. Este período vem sendo marcado pela crise e pela reconfiguração do padrão de desenvolvimento brasileiro, com a implementação de um conjunto de políticas convergentes, recomendadas pelas agências multilaterais. Denominadas como "ajuste estrutural", "reformas estruturais" ou "reformas orientadas para o mercado", elas envolveram a realização de uma abertura comercial intensa e rápida, a implementa-

Tabela 1
Crianças e adolescentes que vivem em famílias com rendimento mensal familiar per capita de até meio salário mínimo, por faixa etária e regiões Brasil, 1999

Brasil Regiões	Faixa Etária					
	0 - 6 Anos		7 - 14 Anos		15 - 17 Anos	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Norte(1)	519.511	41,3	601.722	40,7	128.043	21,6
Nordeste	4.182.550	61,5	5.248.643	60,3	1.210.267	36,3
Sudeste	2.027.068	25,0	2.338.209	22,5	4583.995	10,7
Sul	925.361	28,8	977.049	25,9	186.470	12,6
Centro-Oeste	496.440	31,7	537.935	29,6	109.153	15,4
Brasil(2)	8.189.057	39,0	9.755.066	37,2	2.096.858	20,2

Fonte UNICEF - Situação da infância brasileira 2001 - IBGE/PNAD 1999

(1) Exclui a população rural

(2) Exclui a população rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá

ção de um programa de privatizações, ênfase nos mecanismos de mercado e uma profunda reformulação no papel do Estado, não apenas em termos do seu papel econômico e de suas funções reguladoras como, também, de suas responsabilidades enquanto provedor de políticas econômicas e sociais.

Como se sabe, porém, essas políticas e a vulnerabilidade atual do país aos movimentos especulativos do capital globalizado vêm condenando a economia brasileira a um crescimento reduzido, a ponto de alguns autores já começarem a se reportar à década de noventa como uma segunda década perdida. Elas também contribuíram fortemente para o agravamento do quadro social do país, levando à extinção de cerca de três milhões de postos de trabalho, notadamente no setor industrial (Pochman, 1999), à redução do emprego protegido, à flexibilização e à precarização das relações de trabalho, à queda dos salários reais, ao aumento do desemprego e ao empobrecimento dos trabalhadores.

Além disso, como bem analisa Cohn (1999), a lógica do ajuste e da redução do déficit público induziu a uma reorientação das políticas sociais, reduzindo, com isto, as possibilidades dessas políticas apresentarem uma maior abrangência e efetividade. Sem uma decisão política e um projeto para enfrentar a pobreza de uma forma mais ampla, da ótica da sua superação⁴, o Estado vem atuando principalmente através da multiplicação de programas emergenciais, pontuais, focalizados e desarticulados, direcionados para aqueles grupos considerados como em situação de maior vulnerabilidade social. Aliviando a pobreza desses grupos mas incapazes de mudar, efetivamente, a sua situação, mesmo esses programas estão sujeitos a pressões permanentes por cortes e recursos, sem uma maior segurança quanto à sua manutenção.

A própria área da criança e do adolescente, objeto de pressões internacionais e de um amplo e combativo movimento em favor dos seus direitos e das determinações do Estatuto, ilustra essa situação. Como assinala Teixeira (2000), em 1996 o governo federal instituiu uma Política Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente, incluindo compromissos e programas de combate à exploração sexual, erradicação do trabalho infantil, fornecimento de merenda escolar para creches e campanhas contra a violência. Esses pro-

gramas deveriam ser financiados pelo Fundo dos Direitos da Criança, criado em 1991 e regulamentado em 1994. Contudo, só em 1998 esse fundo teve recursos consignados e apenas um terço deles chegou a ser liberado, afetando, obviamente, a política em questão.

Nessas circunstâncias, o Estatuto permanece como letra morta para milhões de crianças e adolescentes brasileiros, cuja vulnerabilidade social pode ser observada por vários indicadores. Apesar do decréscimo das taxas de mortalidade infantil, elas ainda se mantêm elevadas no país (34,6 para cada mil crianças nascidas vivas em 1999) e especialmente no Norte e no Nordeste, onde alcançam 34,1 e 53,0. Em estados como Pernambuco e Ceará esses números chegam a 58,2 e 52,4.

A mortalidade e as condições de saúde do segmento populacional em discussão são afetados não apenas pela pobreza de suas famílias como pelo seu reduzido acesso a serviços básicos, como o saneamento. Conforme os dados da tabela 2, mais da metade dos brasileiros entre 0 a 17 anos reside em domicílios sem condições adequadas de saneamento. Embora este problema seja atenuado nas áreas mais desenvolvidas e urbanizadas do país, como a região Sudeste e os estados de São Paulo e Rio de Janeiro (onde tais domicílios representam apenas 15,4% e 24,2%), ele assume uma dimensão extraordinária no Norte e Nordeste. Situações extremas são encontradas em estados como o Amazonas, Pernambuco, Bahia e Ceará, onde esses percentuais se elevam, respectivamente, a 73,6%, 71,5%, 72,4% e 83,3%.

Tabela 2
Domicílios com crianças e adolescentes de 0 a 17 anos de idade com esgotamento sanitário inadequado, por regiões (3)
Brasil, 1999

Brasil Regiões	Nº	%
Norte(1)	1.195.317	86,7
Nordeste	6.348.045	79,1
Sudeste	2.653.307	22,6
Sul	2.589.259	57,8
Centro-Oeste	1.383.919	67,2
Brasil(2)	14.212.678	51,2

Fonte: UNICEF - Situação da infância brasileira 2001 - IBGE/PNAD 1999.

(1) Excluída a população rural.

(2) Excluída a população rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.

(3) Esgotamento sanitário inadequado significa falta de esgotamento ligado à rede geral e sem fossa séptica ligada à rede pluvial.

No que tange à educação, crucial para a formação das crianças e jovens e para as suas perspectivas de futuro, houve avanços no acesso ao ensino fundamental, que aproxima-se da universalização, e com a implementação de programas como o FUNDEF (Carvalho e Verhine, 2000), que vem contribuindo para a melhoria dos salários e da qualificação dos professores, especialmente nas regiões menos desenvolvidas do país. Persiste, porém, o problema da qualidade do ensino público, que se expressa nas elevadas taxas de repetência, distorção idade-série e evasão.

Tabela 3
Taxa de escolarização no Ensino Fundamental, por regiões (3)
Brasil, 1999

Brasil/Regiões	Taxa Esc.
Norte (1)	93,4
Nordeste	93,1
Sudeste	97,0
Sul	96,6
Centro-Oeste	95,6
Brasil (2)	95,0

Fonte: UNICEF - Situação da infância brasileira 2001 - IBGE/PNAD 1999.

(1) Exclui a população rural.

(2) Exclui a população rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.

(3) Taxa de escolarização líquida - expressa o percentual de alunos matriculados em um determinado nível de ensino, cuja faixa etária corresponde oficialmente a esse nível, em relação a todas as pessoas do mesmo grupo etário.

Informações sobre alguns estados brasileiros, com diferentes níveis de desenvolvimento, evidenciam que a repetência atinge, aproximadamente, um quinto a um terço dos alunos do ensino fundamental. Minas Gerais e São Paulo (que adotou um sistema de progressão automática) aparecem como exceções neste quadro. Atingindo particularmente as crianças e adolescentes pauperizados e acumulando-se ao longo da sua vida escolar, essa repetência produz uma distorção idade-série bastante elevada, cujos efeitos nefastos tendem a obrigar os alunos a conjugar o estudo com o trabalho, a dificultar o seu acesso a níveis educacionais mais elevados ou a fazê-los abandonar a escola após anos e anos de frequência sem concluir esse ciclo, com baixos níveis de escolaridade. Assim, apesar dos ganhos educacionais da década de noventa, boa parte dos jovens brasileiros não chega a alcançar o patamar mínimo de escolaridade necessário para lutar por uma inserção menos precária no mercado de trabalho, cada vez mais exigente em termos de escolaridade e qualificação.

Tabela 4
Taxas de repetência e de distorção idade-série no Ensino Fundamental, em alguns estados brasileiros
Brasil, 1999

Estados	Taxa de Repetência	Taxa de Distorção Idade-Série
Amazonas	30,3	61,1
Ceará	26,7	55,7
Pernambuco	32,8	55,8
Bahia	33,2	66,6
Minas Gerais	13,9	38,2
Rio de Janeiro	21,1	38,7
São Paulo	7,8	22,6
Rio Grande do Sul	18,4	22,0
Paraná	19,0	23,6
Goiás	28,3	49,2

Fonte: UNICEF - Situação da infância brasileira 2001 - IBGE/PNAD 1999.

Por outro lado, apesar das disposições do Estatuto e de outros instrumentos legais que estabelecem os 16 anos como idade mínima para o exercício de atividades laborais (permitindo a ocupação como aprendiz a partir dos 14 anos) e das providências que vem sendo tomadas para assegurar o cumprimento dessas determinações, persiste o problema do trabalho precoce no Brasil. Reprimindo energias, sentimentos e comportamentos que caracterizam a infância e a adolescência nas sociedades modernas, uma significativa parcela de crianças e adolescentes enfrenta a imperiosa necessidade de contribuir para o orçamento familiar, ou, até mesmo, de assegurar a própria sobrevivência, com o exercício precoce de ocupações, normalmente em condições bastante adversas.

Os dados da Tabela 5 evidenciam este fato, mostrando uma taxa de ocupação de 14,9% na faixa dos 10-14 anos para o conjunto do país, que se eleva a 16,2% na região Sul⁵ e a 23,4% no Nordeste. Em estados como o Ceará, Pernambuco e Bahia essa taxa atinge respectivamente 23,9%, 20,7% e 22,6%.

Entre os 15 a 17 anos essa taxa cresce sensivelmente em todo o Brasil, sem que a forma de agregação dos dados permita, porém, distinguir os que estão fora da faixa em que o trabalho é permitido ou não.

É verdade que a frequência da ocupação precoce vem se reduzindo, como se observa comparando a sua evolução da década de 80 para o fim da década de noventa. Ainda assim, em 1997 um exér-

cito de 2.557.588 pequenos trabalhadores representava 15% das crianças entre 10 a 14 anos. Na faixa dos 15 a 17 esses números se elevavam a 3.920.822, representando 37% dessa população. Em 1999, como já foi visto, eles sofreram uma pequena redução, com a ocupação de 2.532.965 crianças entre 10 a 14 anos e de 3.584.954 dos adolescentes entre 15 a 17 anos.

Tabela 5
Taxa de ocupação das crianças e adolescentes, por faixa etária e regiões Brasil, 1999

Brasil Regiões	Faixa Etária	
	10 - 14 ANOS (%)	15 - 17 ANOS (%)
Norte (1)	14,4	27,8
Nordeste	23,4	39,6
Sudeste	7,6	28,8
Sul	16,2	41,2
Centro-Oeste	13,3	36,3
Brasil (2)	14,9	34,5

Fonte: UNICEF - Situação da infância brasileira 2001 - IBGE/PNAD 1999.

(1) Exclusiva a população rural.

(2) Exclusiva a população rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.

É claro que isto não está dissociado da reestruturação produtiva em curso, das transformações e restrições do mercado de trabalho e da queda das remunerações. Atingindo a força de trabalho adulta, esses fenômenos reduziram as “vantagens” do emprego da mão-de-obra infanto-juvenil e, conseqüentemente, a sua utilização. Contudo, não podem deixar de ser ressaltadas as pressões e assessoria das agências internacionais e a instalação e múltiplos esforços do Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil, instalado em 1994, envolvendo organizações governamentais e não-governamentais com um compromisso de ação integrada.

Sua atuação e iniciativas tem sensibilizado e mobilizado a sociedade, contribuindo para combater e deslegitimar a visão do trabalho como sina da criança pobre e como atividade dignificante, educativa e disciplinadora, preventiva do seu encaminhamento para a vadiagem, a vida nas ruas ou a própria delinqüência. Vem difundindo a consciência de que o lugar de criança é na escola, destacando o direito e o valor da educação e lutando pelo cumprimento das disposições legais sobre a idade mínima para o trabalho, cobrando medidas para viabilizar essas disposições, como a implementação de pro-

gramas que ampliem a renda das famílias pauperizadas e propiciem aos seus filhos oportunidades de um melhor desenvolvimento.

Com essa perspectiva, a partir de 1996 o Fórum passou a priorizar o combate às chamadas “piores formas” de trabalho infantil, atuando em áreas que o utilizam em larga escala e em condições especialmente penosas e intoleráveis, como a produção de carvão vegetal em Mato Grosso do Sul, a agro-indústria açucareira da Zona da Mata e a produção e beneficiamento do sisal na Bahia.

Nessas áreas foi iniciado o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI, que vem retirando meninos e meninas de 7 a 14 anos das mencionadas atividades mediante a oferta de uma compensação financeira às suas famílias, através da Bolsa Criança Cidadã, desde que essas crianças freqüentem regularmente a escola e atividades sócio-educativas (culturais, esportivas e de lazer) no período complementar. Com recursos do Ministério da Previdência e Assistência Social e a participação de outros ministérios e entidades governamentais, ao lado de sindicatos, ONGs e segmentos da sociedade local, em 2000 esse programa atendia a cerca de 140.000 crianças e adolescentes brasileiros, 30.000 deles nos municípios da região sisaleira da Bahia. Com a extensão do Programas a outras atividades (como os “lixões”) e municípios, o total dos seus beneficiários tem aumentado.

Além da retirada do trabalho, o PETI tem efeitos adicionais bastante positivos sobre as crianças e localidades assistidas. No estado da Bahia, além de ampliar a renda das famílias dessas crianças, o Programa tem contribuído para um crescimento das matrículas e para tornar as escolas mais convidativas, principalmente através de investimentos na qualificação dos professores (com metodologias mais participativas) e das atividades desenvolvidas no período complementar. A distribuição do almoço e da merenda na jornada ampliada vem melhorando as condições de nutrição e de saúde dos alunos. Somando-se ao reforço escolar, essas mudanças tem contribuído para reduzir a repetência e propiciar uma maior permanência e sucesso na escola, ampliando, igualmente, os horizontes sócio-culturais e o desenvolvimento pessoal e social dos seus beneficiários.

A postura da Secretaria estadual responsável pelo Programa e o envolvimento do UNICEF, da

Universidade Federal da Bahia, do Movimento de Ação Comunitária – MOC, de sindicatos rurais e de várias outras organizações da sociedade civil tem evitado uma escolha clientelista dos referidos beneficiários. Em alguns municípios, a mobilização em torno da questão do trabalho infantil tem levado à discussão de alternativas para uma melhoria da economia local, como o desenvolvimento da caprinocultura. Além disso, como o Programa atende principalmente aos municípios mais pobres do Estado da Bahia, o pagamento das bolsas e outras despesas não deixam de ter impacto na disponibilidade de renda e no comércio local.

Embora possa ser considerado como um bom começo, quando se considera a dimensão e os efeitos do trabalho precoce como mecanismo de reprodução da pobreza e da marginalização social, o PETI encontra-se ainda longe de atender às necessidades. No caso da Bahia, onde o número atual da bolsas é de 75.475, foram encontradas 367.637 meninas e meninos ocupados entre os 10 a 14 anos pela PNAD de 1999. Em termos nacionais, das 2.532.965 crianças ocupadas nessa faixa de idade⁶, apenas 396.546 estão sendo atendidas pelo Programa nos 978 municípios da sua atuação.

Além disso, embora aliviem a pobreza e vulnerabilidade social do seu público alvo, **isoladamente**, iniciativas dessa ordem são incapazes de transformar de modo efetivo as condições de vida desse público, como demonstra o próprio Programa em discussão.

Na região sisaleira baiana, entre outras dificuldades, o PETI começa a enfrentar o angustiante problema do que fazer com o desligamento dos meninos e meninas que ultrapassam os 14 anos e que, na ausência de outras alternativas, tendem a voltar às atividades perigosas e arriscadas e às condições de vida degradantes das quais foram temporariamente afastados. Esta constatação coloca em pauta tanto a questão do desemprego dos jovens como a reorientação, o caráter e os efeitos das políticas sociais desenvolvidas mais recentemente no Brasil.

Estudo recente de Borges (2001) aborda a primeira dessas questões, ressaltando como o reduzido crescimento econômico, a reestruturação produtiva e seus efeitos sobre o mercado de trabalho vêm tendo um impacto muito forte e negativo sobre

a inserção ocupacional das novas gerações no Brasil, afetando, especialmente, os jovens que procuram o seu primeiro emprego⁷, pertencem a famílias pobres ou apresentam uma menor escolaridade. Mas são justamente esses jovens os que mais pressionam o mercado de trabalho, tanto porque sua colaboração para a subsistência da família não pode ser dispensada, como porque eles também buscam uma fonte de renda que lhes propicie alguma autonomia para o consumo de certos bens e serviços, em torno dos quais se constrói a identidade de “jovem” na nossa sociedade.

Com o estreitamento das oportunidades, porém, o desemprego vem se extremado entre essa parcela da população. Na Bahia, por exemplo, em 1999 ele atingiu 40% na faixa dos 18 a 19 anos e 27,1% na dos 20 a 24 (Borges, 2001). Além disso, a exclusão dos jovens também ocorre através da inatividade forçada, do exercício de atividades precárias, mal remuneradas e sem qualquer proteção social e do seu envolvimento em situações de risco, como o abuso ou o tráfico de drogas, a criminalidade ou a violência, das quais terminam se tornando vítimas preferenciais.

O fato de que uma grande parte dos jovens não consegue atravessar essa etapa de uma forma positiva, construir projetos de vida, obter um lugar na sociedade e condições para chegar à fase adulta de uma forma integrada e produtiva é algo que não se pode deixar de lado na presente discussão. Até porque a ocupação e integração social dos seus assistidos constitui o maior problema das organizações governamentais e não-governamentais e de vários programas de proteção à infância e à adolescência pauperizadas.

A experiência do PETI na região sisaleira baiana, como já foi visto, deixa bem clara essa questão. O desligamento compulsório das crianças e adolescentes após os 14 anos e a perspectiva da sua volta às ocupações perigosas e degradantes das quais foram retiradas levou a uma proposta de extensão do Programa até os 16 anos, com a oferta de cursos profissionalizantes a esses jovens através do Fundo de Amparo ao Trabalhador. Sem transformações nas condições sócio-econômicas da região sisaleira, porém, esta extensão representará apenas um adiamento do problema, ampliando a frustração dos jovens ou estimulando a sua migra-

ção, pela ausência de um mercado de trabalho que lhes propicie uma melhor integração.

Este problema também reforça a visão crítica e a compreensão dos problemas e limites de uma política social centrada na multiplicação de programas emergenciais, desarticulados e focalizados. Sem que esses programas sejam associados à retomada do crescimento econômico e a uma profunda transformação do sistema de proteção social, redefinindo suas articulações com as políticas macroeconômicas, eliminando sua subordinação à lógica do ajuste e orientando-os para o combate às desigualdades e à pobreza e à ampliação das oportunidades de integração social, o resgate dos direitos das nossas crianças e adolescentes e a efetiva implementação dos princípios e disposições do ECA não têm como se efetivar.

Referências bibliográficas

- AZEVEDO, José Sérgio de, *et al.* Fora do lugar. Crianças e adolescentes no mercado de trabalho. São Paulo: ABET, 2000.
- BARROS, Ricardo Paes de, HENRIQUE, Ricardo, MENDONÇA, Rosana. Desigualdade e pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 15, n. 42. Rio de Janeiro, ANPOCS, 2000, p. 123-142.
- BORGES, Angela. A inserção dos jovens baianos no mercado de trabalho nos anos 90. 10 anos do Estatuto da Criança e do Adolescente. Elementos para reflexão. Salvador, MOC, Fórum DCA, UNICEF, p.55-69. 2001.
- Caderno CRH 26/27. Democracia, Cidadania e Pobreza: a produção de novas solidariedades. Salvador, CRH/UFBA, jan./dez. 1997.
- CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de. Direitos legais e direitos efetivos. Crianças, adolescentes e cidadania. Revista Brasileira de Ciências Sociais. São Paulo: ANPOCS, v. 29, p. 127-142, 1995.
- CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de. Crianças, adolescentes e ONGs. Caderno CRH, v. 30/31, p. 135-175, 1999.
- CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de. Os Conselhos da Criança e do Adolescente. 10 anos do Estatuto da Criança e do Adolescente. Elementos para reflexão. Salvador, Fórum DCA, UNICEF, p. 9-26. 2001
- CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de, VERHINE, Robert Evan. A descentralização da educação. Sociedade e Estado, v. 14, n. 2, jul./dez/, 1999, p. 299-322.
- COHN, Amélia. (1999) As políticas sociais no governo FHC. Tempo Social, Revista de Sociologia da USP. São Paulo, 11(2): 183-197, (editado em fev. 2000).
- COSTA, Antonio Carlos Gomes da. O direito da infância e da juventude no Brasil. 10 anos do Estatuto da Criança e do Adolescente. Avaliando conquistas e projetando metas. UNICEF. 1999.
- POCHMAN, Márcio. O trabalho sob fogo cruzado. Exclusão, desemprego e precarização no final do século. São Paulo: Contexto. 1999.
- SALAMA, Pierre, VALIER, Jacques. Pobreza e desigualdades no 3º Mundo. São Paulo: Nobel. 1997.
- TELLES, Vera da Silva. A "nova questão social" brasileira: ou de como as figuras de nosso atraso viraram símbolo de nossa modernidade. Caderno CRH 30/31, Salvador: EDUFBA, jan./dez., p. 85-110, 1991.
- TEIXEIRA, Elenaldo Celso. A participação da sociedade civil nas políticas sociais: a proteção integral à criança e ao adolescente. Formação de educadores sociais Universidade Federal da Bahia. UFBA, Cidadania e Aprendizagem pelo Trabalho. Salvador, UFBA, p. 134-175. 2001.
- UNICEF. Situação da infância brasileira 2001. Brasília, 2001, 159 p.
- VOLPI, Mario. Fórum DCA: a defesa dos direitos da criança e do adolescente. ABELEM, Aurilea *et al.* O Impacto social do trabalho das ONGs no Brasil. São Paulo, ABONG, p. 61-75, 1998.

Notas

- 1 Relatório recente do UNICEF (2001) sobre a situação da infância brasileira ressalta, por exemplo, a queda da mortalidade infantil, que passou de 47,8 mortes para cada mil crianças nascidas vivas no Brasil em 1990 para 34,6 em 1999. O acesso ao ensino fundamental foi ampliado, aproximando-se da universalização, embora persista o problema da qualidade do ensino público.
- 2 Estudo recém-lançado pelo Centro de Políticas Sociais da Fundação Getúlio Vargas, chefiado pelo economista Marcelo Nerí, estima que haveria atualmente 50 milhões de indigentes no país representando 29,3% da sua população. Contestando a metodologia e os resultados desse estudo, a Secretária de Assistência Social do Governo Federal, Wanda Engel, considera que as pessoas em situação de pobreza somaram 53 milhões e aquelas em condições de indigência 23 milhões (Folha de São Paulo, 11 de julho de 2001, p. A1). Sem entrar nessa polêmica, todos esses dados ressaltam a dimensão da dívida social do Brasil.
- 3 Sem discutir as razões dessas diferenças, pode-se considerar que a presença de crianças de menor idade tende a res-

tringir ou a impedir o trabalho da mãe e a sua contribuição para o orçamento doméstico, enquanto as famílias com filhos já adolescentes podem recorrer ao trabalho dos mesmos para a ampliação desse orçamento.

- 4 Deixamos de abordar, nesta oportunidade, outros componentes dessa reorientação das políticas sociais, como uma descentralização não pactuada, que transfere especialmente para o nível local responsabilidades sociais que os municípios não têm condições de enfrentar, ou a ênfase na filantropia, na mobilização da assim chamada “comunidade”, no voluntariado e nas organizações não-governamentais. Sobre a pobreza e as políticas sociais na atualidade brasileira e latino-americana, ver, por exemplo, Telles (1999) e Salama e Valier (1997).
- 5 Curiosamente, estados como Paraná e o Rio Grande do Sul (com taxas de 16,2 e 16,5%), assim como a região Sul no seu conjunto, apresentam uma maior utilização relativa da mão-de-obra infantil. Como um dos determinantes desse fenômeno, pode-se considerar a importância de uma agricultu-

ra familiar, modernizada e mais próspera nessa região, onde as crianças podem estar auxiliando a família sem se afastar da escola e em melhores condições.

- 6 Deve ser lembrado, também, que um número significativo de crianças com idade inferior a 10 anos já trabalha, não estando computadas nos levantamentos do IBGE.
- 7 Na busca do primeiro emprego os jovens enfrentam comumente a exigência de “experiência anterior”, caindo em um círculo vicioso no qual não trabalham porque não têm experiência e não adquirem essa experiência porque não conseguem trabalhar.

* Inaiá Maria Moreira de Carvalho é Doutora em Sociologia. Pesquisadora do Centro de Recursos Humanos da UFBA e do CNPq.

** Renata Gonçalves Pedreira é Bacharelada em Sociologia. Bolsista de Iniciação Científica do CNPq.

Desigualdades sociais e mortes violentas em crianças e adolescentes da cidade do Salvador

*Adriana Carneiro Macêdo**; *Jairnilson Silva Paim***
*Lígia Maria Vieira da Silva****; *Maria Conceição Nascimento Costa*****

Introdução

As mortes violentas constituem o grupo das causas externas que, na 9ª revisão da Classificação Internacional de Doenças (CID), correspondem às “causas não naturais” tais como acidentes de trânsito, violências auto e heteroinfligidas (suicídios, homicídios, intervenções legais), entre outras. Representando o segundo grupo de causas de mortalidade, esses óbitos vêm ocupando posição de destaque no perfil de morbi-mortalidade brasileiro, principalmente a partir da década de 80 (Mello-Jorge, 1997).

A mortalidade proporcional de 15%, para esse grupo de causas, coloca o Brasil em nível intermediário quando comparado aos países da América, embora apresentando tendência francamente crescente, em todos os grupos etários (Yunes & Rajs, 1994), mais especialmente entre os jovens, nos quais as doenças parasitárias e infecciosas foram substituídas pelas causas externas, a partir de 1960, delineando o que se passou a chamar de transição epidemiológica para a violência (Vermelho, 1994).

Para alguns autores (Souza, 1996; Assis, 1995), as crianças e os adolescentes têm sido submetidos não apenas à violência doméstica – entre as quais habitualmente se incluem as agressões físicas e o abuso sexual – como a outras formas de violência, dentre elas a saída de casa para as ruas, o uso de drogas, a prostituição infantil e juvenil, além dos homicídios e acidentes de transporte, que se constituem nas principais causas de morte desse grupo etário.

Essa mortalidade é motivo de grande preocupação, uma vez que resulta de causas evitáveis, em um segmento populacional fundamental para a renovação da espécie humana, em termos biológicos ou sociais (Lyra, 1996). No Brasil, cerca de 7 em cada 10 adolescentes morrem por causas violentas (Brasil, 2000). Nas últimas décadas, as causas externas têm sido as principais responsáveis pela mortalidade nessa faixa etária, com destaque para os óbitos em consequência de homicídios e acidentes de trânsito (Vermelho, 1994).

Entre crianças e adolescentes, a mortalidade atinge, com maior intensidade, o grupo de 15-19 anos e, especialmente, o sexo masculino, apesar de as diferenças entre os sexos tenderem a diminuir (Lyra, 1996). Em estudo realizado no Rio de Janeiro, referente ao período de 1981 a 1995, verificou-se que os homicídios e as lesões por armas de fogo de adolescentes do sexo masculino tiveram um crescimento de 46,5/100.000 hab. para 105,8/100.000 hab.; entre as adolescentes, houve um aumento de 3,1/100.000 hab. para 7,8/100.000 hab. (Ruzany & Szwarcwald, 1999).

As variações na distribuição dessas mortes se referem não apenas à idade e ao sexo, mas também à disposição sócio-espacial e geográfica, sendo mais frequentes nas áreas metropolitanas, onde há uma maior concentração da população (Lolio et al., 1990). Tomando-se o cenário urbano como facilitador/favorecedor, a violência tem sido atribuída a uma concentração elevada de habitantes e de riqueza, assim como à impessoalidade nas relações soci-

ais; segundo Mello-Jorge (1997), esses fatores contribuiriam para o aumento do referido agravo.

Na cidade do Salvador, apesar de a mortalidade por causas externas encontrar-se em nível intermediário, com taxas entre 80 e 99 óbitos por cem mil habitantes, as mortes violentas apresentam-se como uma das principais questões de saúde pública e de cidadania, principalmente pelo fato de ser este município o maior em crescimento das taxas desse tipo de mortalidade, nas últimas décadas (Mello-Jorge, 1997). Foram constatados diferenciais intra-urbanos na mortalidade de crianças e de adolescentes por causas externas, no ano de 1991, notando-se uma penalização maior para as populações residentes em áreas pobres, sobretudo no caso dos homicídios (Paim & Costa, 1996).

Apesar da importância das condições de vida como potencializadoras da violência social, pelo fato de as mesmas estarem presentes na gênese de sérios problemas (Brasil, 2000; Guerrero, 2000) e desta ser considerada, atualmente, como a principal causa de anos potenciais de vida perdidos (Reichenheim & Werneck, 1994), ainda são escassos os estudos sobre a mortalidade de crianças e de adolescentes por causas externas, visando analisar as possíveis relações com as desigualdades sociais constatadas em Salvador.

Este estudo tem pois como objetivo analisar a mortalidade por causas externas em crianças e adolescentes na cidade do Salvador, considerando-se as diferentes condições de vida de seus habitantes.

Metodologia

Em 1994, foi realizado um estudo de agregados em Salvador, capital do estado da Bahia, região Nordeste do Brasil, com a finalidade de analisar a mortalidade por causas externas e as condições de vida da população de 5 a 19 anos. Essa cidade está dividida em 75 zonas de informação (ZI), estabelecidas pela Companhia de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Salvador/CONDER, de acordo com critérios físico-urbanísticos, administrativos, de planejamento e de compatibilização com os setores censitários da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A unidade de análise do estudo foi a zona de informação (ZI).

As zonas de informação foram estratificadas, selecionando-se duas variáveis identificadas como determinantes das condições de vida: o capital econômico e o capital cultural (Bourdieu, 1997). De acordo com a metodologia desenvolvida em estudo anterior (Vieira da Silva et al., 1999), a categoria “capital econômico” foi subdividida nos seguintes estratos: 1) Capital Econômico Baixo (CEB): sem rendimento até rendimento de 2 salários mínimos; 2) Capital Econômico Médio (CEM): rendimento superior a 2 e até 5 salários mínimos; 3) Capital Econômico Alto (CEA): rendimento superior a 5 salários mínimos (Vieira da Silva et al., 1999).

Cada zona de informação foi classificada em um dos três estratos, dependendo da maior proporção de famílias com CEB, CEM, CEA. Quando as proporções observadas em distintas ZI eram equivalentes ou apresentavam uma diferença inferior a 10% em dois estratos, foi feita uma distribuição sistemática de metade das ZIs para um estrato e metade para o outro.

Para o “capital cultural”, foi calculada a proporção de famílias segundo a escolaridade do chefe para cada zona de informação, sendo classificadas nos seguintes estratos: 1) Capital Cultural Baixo (CCB): sem instrução ou até 7 anos de estudo (fundamental incompleto); 2) Capital Cultural Médio (CCM): 8 a 14 anos de estudo (fundamental e médio completos); 3) Capital Cultural Alto (CCA): 15 anos de estudo e mais (superior completo, mestrado ou doutorado).

A divisão das zonas de informação, considerando-se as duas variáveis (renda e grau de instrução – vinculadas respectivamente às categorias “capital econômico” e “cultural”), resultou em outros quatro grupos: CEA/CCA; CEA/CCM; CCM/CEB; CCB/CEB.

A coleta de dados referentes aos óbitos foi efetuada com base nas fotocópias de todas as Declarações de Óbitos (DO) ocorridos em 1994 de residentes do município de Salvador, e arquivadas no Centro de Informações de Saúde (CIS) da Secretaria da Saúde do Estado da Bahia (SESAB). A partir do registro do bairro de residência referido no item “endereço habitual”, as declarações foram classificadas e codificadas segundo as respectivas ZIs. Quando um mesmo bairro de acordo com a divisão da CONDER, abrangia duas diferentes zonas, es-

tas eram agrupadas para constituir uma única zona, o que ocorreu com as ZIs 4 e 5, 11 e 12, 39 e 40 e 50 e 51. As ZIs 15 e 25 também foram consideradas com conjunto, devido a mudanças de setores censitários do IBGE e às respectivas adaptações realizadas pela CONDER em função do censo de 1991. Foram excluídas as ZIs de número 3, 23, 35, 45, 46, 56, 72, 74 e 76, por possuírem populações inferiores a 5.000 habitantes, evitando-se distorções das taxas.

Em face de um grande número de óbitos por causas externas terem sido classificados pelo CIS/SESAB como “outros acidentes” (Paim & Costa, 1996), foram colhidas informações complementares junto ao Instituto Médico Legal Nina Rodrigues (IMLNR), tendo-se como ponto de partida a guia policial e o laudo técnico, visando esclarecer os tipos específicos de mortes violentas. Assim, através dos registros específicos existentes no IML, as causas básicas de óbito foram recodificadas.

Os tipos de causas externas analisados foram obtidos segundo a classificação da CID9 e incluíram: acidentes de transporte (E800-E848); homicídios (E960-E969); submersão, sufocação e corpos estranhos (E910-915); intervenções legais (E970-E978); suicídio (E950-E959); outros acidentes (E919-E928); quedas acidentais (E880-E888); acidentes por fogo e chamas (E890-E999). Tendo em vista a dificuldade de assegurar a situação de legalidade em que ocorreram os óbitos passíveis de serem classificados no grupo E970-E978, optou-se por utilizar a expressão “Intervenções legais” (entre aspas) para aquelas situações em que ocorreram homicídios com o envolvimento de policiais, ainda que não se disponham de evidências que apontem terem sido feitas execuções, no estrito cumprimento da lei.

A análise dos dados foi efetuada utilizando-se o Epi-Info, mediante distribuição desses óbitos segundo o tipo de causa externa e por estrato social, sendo calculadas as respectivas taxas de mortalidade. Como denominadores dessas taxas foram utilizadas estimativas populacionais fornecidas pelo CIS/SESAB.

Resultados

Em Salvador, no ano de 1994, a taxa de mortalidade por causas externas foi de 44,2/100.000 hab.

A distribuição por sexo mostrou uma maior frequência no masculino, que superou em 3,8 vezes as ocorrências no sexo feminino. Os homicídios, acidentes de transporte e submersão foram os tipos específicos de causas mais frequentes com taxas de respectivamente, 14,9, 13,1 e 6,1/100.000 hab. (figura 1).

Nas faixas etárias de 5-9 e 10-14 anos, os acidentes de transporte representaram a primeira causa, e na população de 15-19, os homicídios (40,8/100.000 hab.) apresentaram a maior taxa (figura 2).

Observou-se uma tendência crescente, mas não homogênea, das taxas de mortalidade por causas violentas dos estratos com melhor condições de vida para os de pior condição de vida (tabela 1). A análise diferencial por tipos de causas de mortes violentas também mostra características distintas entre os estratos de condições de vida; nesse caso, os acidentes de transporte representam a maior taxa no segundo estrato, e os homicídios no quarto estrato, com a taxa de 17,8 por 100.000 habitantes (Tabela 2).

Na Figura 3, constata-se que os acidentes de transporte representam o principal tipo de morte por causa violenta nos três primeiros estratos, enquanto os homicídios constituem-se na primeira causa de morte violenta no estrato de piores condições de vida.

Particularizando-se os três principais tipos de causas externas quanto à idade e aos estratos de condições de vida, verificou-se, para os acidentes de transporte, que a faixa etária dos 15-19 anos registrou as maiores taxas no segundo (17,1/100.000 hab.) e no último estratos de condições de vida (16,8/100.000 hab.), enquanto que as faixas de 5-9 e de 10-14 anos registraram, respectivamente, as maiores taxas no segundo (32,3/100.000 hab.) e no terceiro (20,0/100.000 hab.) estratos. Para os acidentes de submersão, não foi observada qualquer ocorrência no estrato 1, sendo as maiores taxas no segundo e no quarto estratos, correspondentes à faixa dos 15-19 anos. Os homicídios apresentaram características singulares, sem nenhuma ocorrência no estrato de melhores condições de vida; no entanto, registraram-se elevadas taxas na faixa etária de 15-19 anos nos três últimos estratos, especialmente, naquele com baixo capital econômico e baixo capital cultural (56,2/100.000 hab.).

Figura 1. Taxa de mortalidade por tipo de causas externas (/100.000 hab.) em crianças e adolescentes (5-19 anos) Salvador - 1994

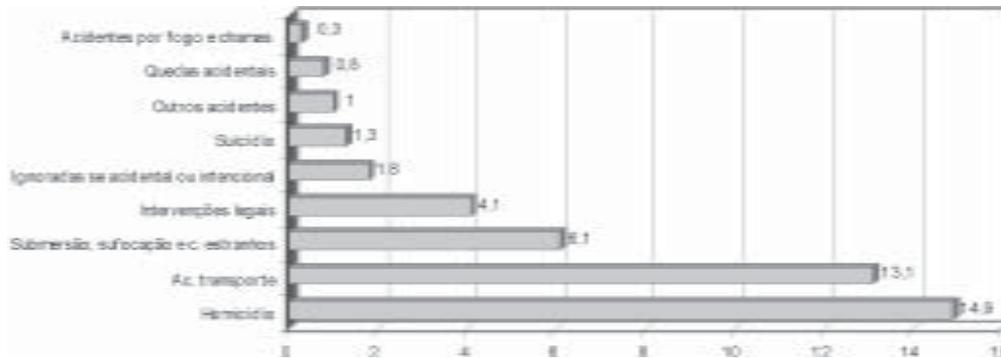


Figura 2. Taxa de mortalidade por causas externas (/100.000 hab.) em crianças e adolescentes (5-19 anos) por tipo de causas e faixa etária Salvador - 1994

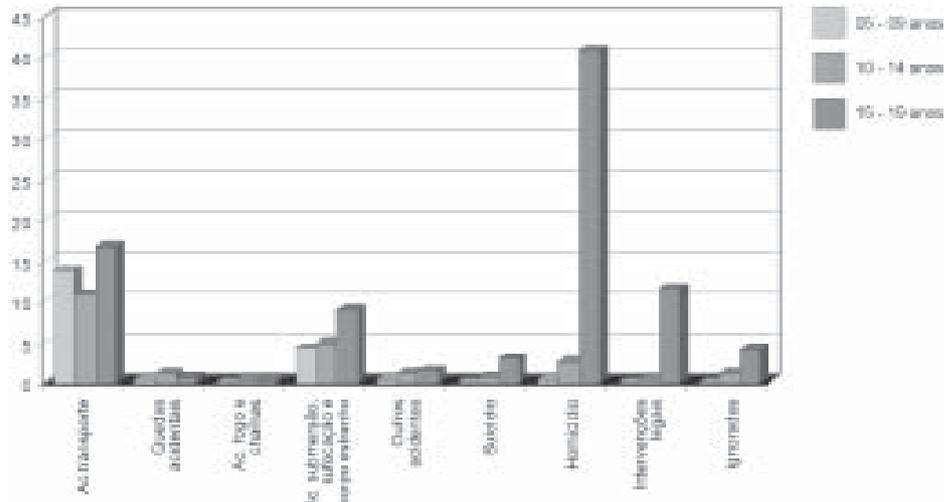


Figura 3. Taxa de mortalidade (/100.000 hab.) dos principais tipos de causas externas em crianças e adolescentes (5-19 anos), segundo estratos de condições de vida Salvador - 1994

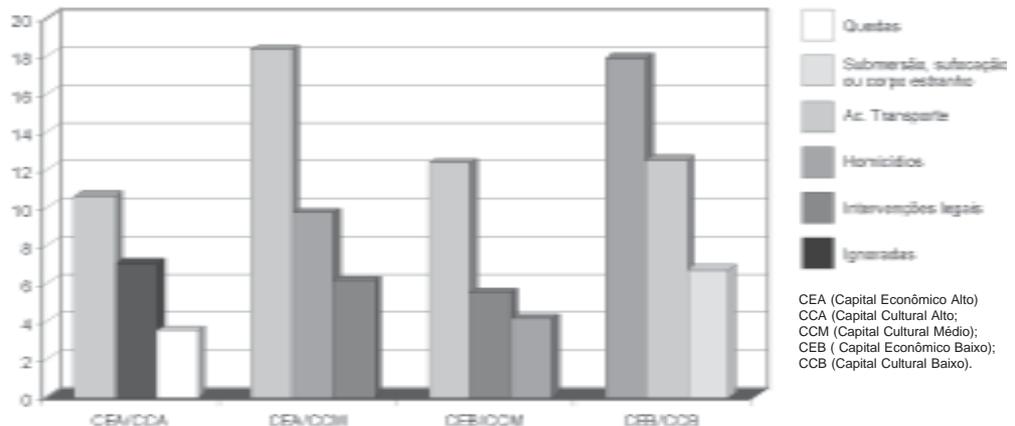


Tabela 1
População estimada, número de óbitos e taxa de mortalidade por causas externas (/100.000 hab.) em crianças e adolescentes (5-19 anos), segundo estratos de condições de vida. Salvador, 1994

Estratos	População	Nº de Óbitos	Tx. Mortalidade
1. CEA/CCA	28287	6	21.2
2. CEA/CCM	81816	40	48.9
3. CEB/CCM	72653	26	35.8
4. CEB/CCB	579432	265	45.7
TOTAL	762191	337	44,2

CEA (Capital Econômico Alto); CCA (Capital Cultural Alto); CCM (Capital Cultural Médio); CEB (Capital Econômico Baixo); CCB (Capital Cultural Baixo).

Tabela 2
Taxa de mortalidade por causas externas (/100.000 hab.) em crianças e adolescentes (5-19 anos) segundo estratos de condições de vida. Salvador, 1994

Tipos de CE Estratos	Acidente transporte	Quedas acidentais	Acidente por fogo e chamas	Submersão, sufocação e corpos estr.	Outros acidentes	Suicídio	Homicídio	Intervenções "legais"	Ignoradas se acidental ou intencional
CEA/CCA	10.6	3.5	–	–	–	–	–	–	7.0
CEA/CCM	18.3	1.2	–	6.1	1.2	3.7	9.7	6.1	2.4
CEB/CCM	12.3	2.7	1.4	4.1	–	–	4.1	5.5	–
CEB/CCB	12.5	0.3	0.2	6.7	1.2	1.2	17.8	3.8	1.7
TOTAL	13.1	0.8	0.3	6.1	1.0	1.3	14.9	4.1	1.8

CEA (Capital Econômico Alto); CCA (Capital Cultural Alto); CCM (Capital Cultural Médio); CEB (Capital Econômico Baixo); CCB (Capital Cultural Baixo).

Discussão

O presente estudo revela a existência de distribuição desigual da mortalidade entre as diversas Zonas de Informação e entre os distintos estratos sociais do município de Salvador. Na medida em que a mortalidade por causas externas pode ser estudada como um indicador da violência, tendo como base o conceito de espaço socialmente organizado (Lima & Ximenes, 1998), pode-se afirmar que, no município de Salvador, tais resultados confirmam o fato de que os efeitos da violência se fazem sentir, principalmente, em grupos sociais mais vulneráveis (como crianças e adolescentes), pertencentes a estratos sociais menos favorecidos (Souza, 1996).

Pode-se encontrar explicação para essa situação ao se conhecer que a ocupação do espaço não é feita de maneira aleatória, revelando a desigualdade de condições de vida, que, por sua vez, colocam em evidência o risco diferenciado que transforma determinados grupos sociais em alvos preferenci-

ais da mortalidade por causas externas (Lima & Ximenes, 1998). Assim, as microáreas da periferia urbana, na quais se concentram as favelas, cujos indicadores socioeconômicos são os piores, apresentaram maior índice de homicídios (Santos, 1999), tal como se evidenciou no presente estudo.

A análise da ocorrência de mortes por causas externas nas diversas faixas etárias demonstrou que, na cidade do Salvador, há um padrão similar ao de outros estudos (Lyra, 1996; Minayo, 1990; Yunes & Rajs, 1994), sendo que a magnitude ocorre na população de 15 a 19 anos, com algumas variações em relação às condições de vida, excetu-

ando-se apenas as quedas acidentais e outros acidentes. No caso dos homicídios, a relação com as condições de vida tornou-se mais evidente, desde que não foram observadas ocorrências desse tipo de causa no estrato de melhores condições de vida,

enquanto que o estrato de condições de vida mais precárias apresentou uma taxa de 17,8/100.000 habitantes. Vivendo em locais insólitos e desprovidos dos aparatos do estado que lhes garantam condições de vida dignas, esses segmentos da população ficam à mercê de toda sorte de violência e são, por isso, suas principais vítimas. (Souza, 1996; Paim & Costa, 1996; Santos, 1999).

Os homicídios e acidentes de trânsito foram as duas causas mais freqüentes de óbitos na população total de 5-19 anos, principalmente, nos jovens do sexo masculino. Todavia, enquanto as maiores taxas de morte por acidentes de transporte encontravam-se em estratos com melhores condições de vida, as maiores taxas de homicídios referiam-se aos estratos com as piores condições de vida. As teorias explicativas apontam que isso decorre de uma maior exposição a fatores individuais de risco, como consumo de álcool, fumo e/ou outras drogas, uso de armas de fogo e maior inserção no mercado informal de trabalho em atividades lícitas ou ilícitas (Barros, et. al,2001; Guerrero, 2000).

Uma das explicações utilizadas para compreender o aumento da mortalidade dos adolescentes por causas externas é o modo como se verificou a urbanização no País. As desigualdades acentuadas entre grupos populacionais urbanos, o aprofundamento da exclusão social, e o elevado ritmo de crescimento com aumento da população marginalizada na periferia, impelem os jovens, sem oportunidade de emprego formal, a lutarem pela sobrevivência, ficando expostos a todos os tipos de violência (Barros et al., 2001).

Recentemente em Salvador, esperando conquistar o primeiro emprego, 5.000 adolescentes formaram uma fila quilométrica no Centro Administrativo da Bahia (CAB), na disputa pelas 300 vagas oferecidas pelo programa "Aprendendo a Trabalhar" aos estudantes da rede pública (Mendonça, 2001). No entanto, ainda há uma certa tendência de justificar, através de um imaginário social estereotipado, que crianças e adolescentes assassinados estariam ligados à delinqüência e, dessa forma, suas mortes seriam justificadas, autorizadas e, portanto, impunes (Souza, 1996).

No momento em que o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) completa 11 anos, já não é possível reproduzir, impunemente, tal ideologia nem adiar mais ainda o desenvolvimento de novas políticas públicas, voltadas para a prevenção e o controle da violência, enfatizando a promoção da saúde, a defesa e a qualidade de vida, a partir de duas estratégias básicas: a atuação intersetorial e o fortalecimento da ação comunitária (Brasil, 2000).

Referências Bibliográficas

- ASSIS, S.G. de *Trajatória sócio-epidemiológica da violência contra crianças e adolescentes: metas de prevenção e promoção*. 1995. Tese. Escola Nacional de Saúde Pública, Rio de Janeiro.
- BARROS, M. D. de A.; XIMENES, R.; LIMA, M. L. C. de. Mortalidade por causas externas em crianças e adolescentes: tendências de 1979 a 1995. *Revista de Saúde Pública*, v. 35, n. 2, p. 142-149, 2001.
- BOURDIEU, P. *Razões Práticas. Sobre a teoria da ação*. Campinas: Papirus, 1997.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Políticas de Saúde. Política Nacional de redução da morbimortalidade por acidentes e violência. *Revista de Saúde Pública*, v. 34, p. 4, p. 427- 430, 2000.
- GUERREIRO, R. La violencia desde la perspectiva de la Salud Pública. In: Briceño-León, R.; Minayo, M. C. de S.; Coimbra, Jr., C.E.A. (Coord.). *Salud y Equidad: una mirada desde las ciencias sociales*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2000. p.147-157.
- LIMA, M. L. C de, XIMENES, R. Violência e morte: diferenciais da mortalidade por causas externas no espaço urbano do Recife. *Caderno de Saúde Pública*, v. 14, n. 4, p. 829-840, 1998.
- LOLIO, C. A. de; SANTO, A. H.; BUCHALLA, C. M. Mortalidade de adolescentes no Brasil, 1977, 1980 e 1985: magnitude e tendências. *Revista de Saúde Pública*, v. 24 n. 6, p. 481-489, 1990.
- LYRA, S. M. K.; GOLDBERG, T.; LYDA, M. Mortalidade de adolescentes em área urbana da região Sudeste do Brasil, 1984-1993. *Revista de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 30, n.6, p. 587-591, 1996.
- MELLO, Jorge M. H. P. Análise dos dados de mortalidade. *Revista de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v.31, n. 4 (suplemento), p. 5-25, 1997.
- MENDONÇA, J. Perspectiva de trabalho atraindo 5 mil adolescentes ao CAB. *A Tarde*, Salvador, 4 de jul. 2001. p.2.
- MINAYO, M. C. S. A violência na adolescência: um problema de saúde pública *Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v.6, n.3, p. 278-292, 1990.
- PAIM, J. S.; COSTA, M. C. N. Mortes violentas em crianças e adolescentes de Salvador. *Bahia Análise & Dados*, Salvador, v. 69, n.1, p. 59-67, set. 1996.
- REICHENHEIM, M. E.; WERNECK, G. L. Anos potenciais de vidas perdidos no Rio de Janeiro, 1990: as mortes violentas em questão *Cad. de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1 (suplemento), p.188- 198, 1994.
- RUZANY, M. H.; SZWARCOWALD, C. L. Mortalidade de adolescentes no município do Rio de Janeiro, de 1981 a 1995 - quantos óbitos poderiam ser evitados? *Jornal de Pediatria*, Rio de Janeiro, v. 75, n.5, p. 327-333, 1999.
- SANTOS, S. M. dos. *Homicídios em Porto Alegre, 1996: análise ecológica de sua distribuição e contexto socioespacial*. 1999. (Tese) Escola Nacional de Saúde Pública; Rio de Janeiro, 1999.
- SOUZA, E.; ASSIS, S. G. de. Mortalidade por violência em crianças e adolescentes do Município do Rio de Janeiro. *Jornal Brasileiro de Psiquiatria*, v. 45, n. 2, p. 85-94, 1996.
- VERMELHO, L. L. *Mortalidade de jovens: análise do período de 1930 a 1991 (a transição epidemiológica para a violência)*. 1994 (Tese). Faculdade de Saúde Pública, São Paulo.
- VIEIRA, da Silva L. M.; PAIM, J. S.; COSTA, M. C. N. Desigualdades na mortalidade, espaço e estratos sociais em uma

Capital da Região Nordeste. *Revista de Saúde Pública, São Paulo*, v. 33, p. 187-97. 1999.

YUNES, J.; RAJS, D. Tendencia de la Mortalidad por causas violentas en la población general y entre los adolescentes y jóvenes de la region de las Americas. *Cad. de Saúde Pública*, v.10, n.1, p. 45-60, 1994.

* Adriana Carneiro de Macêdo é bolsista de Iniciação Científica do Instituto de Saúde Coletiva da Universidade Federal da Bahia (CNPq/PIBIC/UFBA) e estudante de Medicina da Faculdade de Medicina - FAMED/UFBA).

** Jairnilson Silva Paim é professor titular do Instituto de Saúde Coletiva da Universidade Federal da Bahia., pesquisador 1-A do CNPq. E-mail: jairnil@ufba.br

*** Lígia Maria Vieira da Silva é professora adjunta do Instituto de Saúde Coletiva da Universidade Federal da Bahia, doutora em Medicina pela Universidade Federal de São Paulo e pesquisadora 1-C do CNPq.

**** Maria da Conceição Nascimento Costa é professora adjunta do Instituto de Saúde Coletiva da Universidade Federal da Bahia e doutoranda do Programa de Pós-graduação em Saúde Coletiva da UFBA

Os determinantes da mortalidade infantil no Nordeste: aplicação de modelos hierárquicos¹

*Taís F. Santos**
*Fernando A. Moura***

Introdução

Até recentemente, os modelos convencionais mais utilizados na análise da mortalidade infantil, tais como as regressões logísticas, os modelos log-lineares ou os modelos de riscos, baseavam-se na pressuposição da independência entre as observações. Esta pressuposição não é válida quando, por exemplo, em uma amostra há mais de uma criança pertencente à mesma família ou comunidade. De fato, crianças pertencentes à mesma família ou comunidade podem estar sujeitas a riscos semelhantes de morte, devido à similaridade das condições intra-uterinas, nutricionais, cuidados pré-natais, de domicílio e condições ambientais. A não consideração dessa restrição (dependência entre as observações) pode conduzir a conclusões errôneas e a estimativas falsamente significantes, devido à subestimação dos erros padrões. Em tais casos, é aconselhável a utilização de modelos hierárquicos, que possibilitem estimar a associação entre crianças pertencentes à mesma família ou crianças que residem na mesma comunidade, associação esta que persiste mesmo depois de controlada pelo efeito das variáveis observáveis.

Um número considerável de trabalhos sobre a análise estatística de dados de mortalidade, mediante a utilização de modelos hierárquicos, tem surgido na literatura demográfica, nos últimos tempos (Das Gupta, 1990; Guo e Rodrigues, 1992; Guo, 1993; Curtis, Diamond e McDonald, 1993; Rodrigues, 1994; Madise e Diamond, 1995; Sastry, 1997; etc.). No en-

tanto, grande parte dos trabalhos tem-se restringido a investigar o agrupamento no nível da família. Raros são os estudos que investigam a correlação entre crianças que moram na mesma comunidade.

Este trabalho apresenta um modelo de riscos multivariado para dados de sobrevivência infantil, agrupados em dois níveis hierárquicos: família e município. O modelo adotado é uma extensão do modelo de riscos convencional, mediante a incorporação de efeitos aleatórios. Pela inclusão de efeitos aleatórios em dois níveis (família e município), é possível controlar a heterogeneidade não observada e a possível correlação de mortes entre famílias e áreas que contribuem com mais de uma criança para a amostra.

Dados

Os dados analisados neste trabalho provêm da Pesquisa Nacional de Saúde e Demografia (DHS-1996). A pesquisa foi conduzida em todo o País, mas apenas os dados referentes à região Nordeste são analisados. Nessa região, 3.467 mulheres na faixa etária de 15 a 49 anos foram entrevistadas. As análises referem-se a um total de 4.716 nascimentos e 321 mortes infantis (122 neonatais e 199 pós-neonatais), ocorridos nos dez anos anteriores à pesquisa. Considerou-se o período de dez anos no sentido de se reduzir erros de omissão e de alocação no tempo, que afetam a qualidade de dados retrospectivos. Uma outra vantagem de se trabalhar com um período de tempo mais curto é a re-

dução nos erros associados ao *status* das covariáveis, particularmente aquelas que refletem as condições socioeconômicas da família, e que são medidas à época da pesquisa.

As variáveis explicativas aqui consideradas, refletem o contexto socioeconômico e demográfico da região e foram selecionadas por serem apontadas na literatura como importantes determinantes da mortalidade infantil (Caldwell, 1979; Behn, 1981; Cleland e Sathar, 1984; Trussell e Hammerslough, 1994; Hobcraft et al., 1985; Gubaju, 1986; Boerma e Bicego, 1991; Curtis et al., 1993; Santos, 1996). Neste estudo todas as variáveis estão categorizadas.

A Tabela 1 mostra a distribuição de nascimentos e a porcentagem de mortes infantis segundo as características socioeconômicas e demográficas das crianças. Mostra ainda as taxas de mortalidade infantil, calculadas através de tabelas de sobrevivência por covariáveis.

Das variáveis que denotam as condições socioeconômicas da família (educação da mãe, abastecimento de água, esgotamento sanitário, posse de geladeira, pré-natal), apenas abastecimento de água apresentou uma distribuição de nascimentos favorável, com 60 por cento dos nascimentos ocorrendo em domicílios, cujo abastecimento de água é adequado. A distribuição dos nascimentos, de acordo com as variáveis demográficas, apontou um grande percentual de crianças consideradas de alto risco de mortalidade. De fato, aproximadamente 46 por cento das crianças da amostra são filhas de mães muito jovens ou em idade mais avançada. Um total de 47 por cento são crianças de ordem de nascimento mais elevada ou nasceram após um intervalo de tempo mais curto, em relação ao filho anterior (menos de 18 meses). As probabilidades de morte são consistentes com o esperado, isto é, crianças pertencentes às classes menos privilegiadas e às categorias demográficas de mais alto risco, têm maior probabilidade de morrer antes de completarem o primeiro ano de vida.

As 4.717 crianças na amostra provêm de 2.354 famílias, que estão distribuídas em 128 municípios.

A distribuição de crianças por família é apresentada na Tabela 2. Aproximadamente 79 por cento das crianças pertencem a famílias que contribuem com duas ou mais crianças para a amostra. Em torno de 11 por cento das famílias contribuem com

Tabela 1
Distribuição dos nascimentos, mortes e mortalidade infantil por características sociodemográficas Nordeste, 1991-1996

Variáveis	Nascimentos		Mortes		1,0
Educação da mãe					
Nenhuma	16.5	(780)	26.5	(85)	107.2
Primário	47.3	(2230)	52.6	(169)	78.0
Secundário e mais	36.2	(1706)	20.9	(67)	39.6
Idade materna					
< 24	16.9	(796)	16.2	(52)	59.0
24 - 34	54.4	(2566)	49.8	(160)	70.3
35+	28.7	(1354)	34.0	(109)	76.9
Abastecimento de água					
Água encanada	60.1	(2833)	48.0	(154)	53.0
Outro	39.9	(1883)	52.0	(167)	85.5
Esgotamento sanitário					
Adequado	17.2	(813)	12.5	(40)	49.0
Não adequado	82.8	(3903)	87.5	(281)	69.5
Posse de geladeira					
Não	58.1	(2738)	75.1	(241)	85.7
Sim	41.9	(1978)	24.9	(80)	39.0
Tipo de local de residência					
Capital/cidade grande	23.9	(1127)	17.1	(55)	46.2
Cidade pequena/vila	36.2	(1708)	33.0	(106)	59.8
Campo	39.9	(1881)	49.8	(160)	83.4
Cor da pele					
Branca/preta/amarela	28.2	(1331)	20.9	(67)	50.2
Parda/mulata/morena/cabocla	71.8	(3385)	79.1	(254)	72.2
Ordem de nascimento/intervalo do nascimento anterior					
Primeiros nascimentos	29.4	(1388)	22.7	(73)	51.7
2 - 4/curto (<18 meses)	12.0	(567)	17.8	(57)	97.2
2 - 4/médio (18-34)	17.5	(826)	18.1	(58)	69.1
2 - 4/longo (35+ meses)	18.0	(851)	10.0	(32)	36.2
5 + /curto (<18 meses)	6.5	(301)	10.9	(35)	101.1
5 + /médio (18-34 meses)	9.5	(446)	12.5	(40)	89.1
5 + /longo (35 + meses)	7.1	(337)	8.1	(26)	76.3
Pré-natal					
Não	64.9	(3063)	81.6	(262)	81.2
Sim	35.1	(1654)	18.4	(59)	36.6
Total		4716		321	66,0

Fonte: Pesquisa Nacional sobre Demografia e Saúde, 1996

Nota: como não há intervalo de nascimento para o primeiro filho, as variáveis ordem de nascimento e intervalo de nascimento do filho precedente foram combinadas.

quatro crianças ou mais, o equivalente a 25 por cento do total de crianças. A Tabela 2 sugere ainda que as mortes infantis concentram-se nas famílias

compostas de dois a cinco filhos. De fato, essas famílias contribuíram com 83 por cento das mortes registradas nos dez anos anteriores à pesquisa. Das 321 mortes, 29 por cento foram reportadas naquelas famílias que tiveram mais de um filho morto.

Tabela 2
Distribuição de nascimentos e mortes por família
Nordeste, 1991-1996

Crianças por família	Mortes por família				Total
	0	1	2	3	
1	977	34	0	0	1011
2	664	61	2	0	727
3	290	56	9	1	356
4	103	33	14	3	153
5	38	34	5	4	81
6	8	8	1	0	17
7	2	3	3	0	8
8	1	0	0	0	1
Total	2083	229	34	8	2354

Fonte dos dados brutos: Pesquisa Nacional sobre Demografia e Saúde, 1996.

A Tabela 3 mostra a distribuição de crianças e mortes por município. O número de crianças por município varia de cinco a 337, tendo sido classificado nas quatro categorias apresentadas na tabela (5-14, 15-24, 25-34 e 35 e mais). Aproximadamente um quarto dos municípios contribuíram com quatro mortes ou mais, e respondem por quase a metade das mortes nos últimos dez anos. Esses resultados sugerem que o agrupamento de nascimentos e mortes por família e por município parece ter alguma importância na determinação da mortalidade infantil no Nordeste.

Tabela 3
Distribuição de nascimentos e mortes por comunidade
Nordeste, 1991-1996

Crianças por comunidade	Mortes por comunidade						Total	Porcentagens	
	0	1	2	3	4	5+		Crianças	Mortes
5-14	16	8	1	0	0	0	25	19.5	9.6
15-24	7	5	9	2	2	1	26	20.3	20.2
25-34	9	6	7	2	2	1	27	21.1	19.1
35+	2	4	6	8	11	19	50	39.1	51.1
Total	34	23	23	12	15	21	128	100.0	100.0

Fonte dos dados brutos: Pesquisa Nacional sobre Demografia e Saúde, 1996.

Metodologia

Em análise de sobrevivência, o intervalo de tempo transcorrido antes da ocorrência do evento é importante. Em estudos que investigam os determinantes da mortalidade infantil, por exemplo, o risco de morte decresce tipicamente com o aumento da idade. Nesse caso, o tempo de sobrevivência pode ser modelado mediante o uso de modelos de risco para tempo contínuo ou para tempo discreto. Neste estudo, optou-se pela utilização de um modelo de risco para tempo discreto por duas razões principais: a primeira delas, apesar de o processo subjacente ocorrer em tempo contínuo, as mortes em cada intervalo são registradas mensalmente; portanto, é mais natural assumir um modelo que reflita uma mensuração em tempo discreto do que outro que assume uma mensuração em tempo contínuo. A segunda razão decorre de o modelo com tempo discreto reduzir a presença de empates (quando dois ou mais indivíduos experimentam o evento ao mesmo tempo), e que podem conduzir a resultados viesados.

Neste estudo, utilizou-se um modelo de riscos proporcionais (discrete time piecewise proportional hazards model), para dados de sobrevivência infantil, agrupados em dois níveis hierárquicos. O indicador de sobrevivência é registrado dentro de cada intervalo de tempo. A variável resposta é binária (1 se a criança morreu, e 0 se sobreviveu). Suponha-se por exemplo, que uma criança tenha falecido entre o quinto e sexto mês de vida. Nesse caso, os cinco primeiros registros são iguais a zero e o sexto é igual a um. Para uma criança que completou onze meses, tem-se doze registros iguais a zero. Para observações censuradas, isto é, crianças vivas e com menos de doze meses na época da pesquisa, tem-se k observações iguais a zero, onde k representa a idade completa da criança em meses na época da pesquisa. Um arquivo de dados foi organizado para cada pessoa-período. Mais especificamente, para cada indivíduo da amostra e para cada tempo discreto, durante o qual o indiví-

duo está sujeito ao risco de morrer; o arquivo contém informações sobre a ocorrência ou não ocorrência do evento (morte ou censura), assim como os valores das variáveis. Sobre esse aspecto, consultar, por exemplo, Steele, Diamond e Wang, 1996.

De acordo com o modelo empregado, a função de risco de morte em cada intervalo de tempo t para a i -ésima criança, condicionada aos valores δ_j e v_k dos respectivos efeitos aleatórios da j -ésima família e do k -ésimo município e a um vetor de variáveis é representada por:

$$\pi_{ijk(t)} = 1 - \exp(-(\exp(\beta X_{ijk} + v_k + \delta_j))) \quad (1)$$

onde:

X_{ijk} é o vetor de variáveis X para a i -ésima criança filha da j -ésima mãe moradora no k -ésimo município,

β é o vetor de parâmetros fixos a serem estimados.

A equação (1) pode ser escrita através de um modelo com três níveis hierárquicos com função de ligação log-log:

$$\log\{-\log(1 - \pi_{ijk(t)})\} = \beta X_{ijk} + v_k + \delta_j \quad (2)$$

onde o vetor X_{ijk} já contém implícito a variável tempo.

Com esse modelo, assume-se que os efeitos aleatórios dos municípios e das famílias são independentes e normalmente distribuídos com médias zero. Informações mais detalhadas sobre esse tipo de modelo são encontradas em Aitkin et al., 1989; Egger, 1992 e Goldstein, 1995.

Análises gráficas efetuadas posteriormente, para a amostra toda, mostraram que o risco de morrer é constante, no primeiro mês de vida, mudando para o grupo etário de 1-5 meses, e mudando mais uma vez para o grupo etário de 6-12 meses. Com base nessas análises e em considerações teóricas de mortalidade declinante entre os períodos neonatal e pós-neonatal, o primeiro ano de vida foi dividido em três segmentos: 0 mês, 1-5 meses e 6-12 meses. Esses intervalos são indicativos da idade da criança nos períodos neonatal, pós-neonatal anterior e pós-neonatal tardio.

Resultados

Ajustou-se inicialmente um modelo padrão (sem efeitos aleatórios), que ignora a possível correlação entre crianças filhas da mesma mãe ou residentes em áreas semelhantes, bem como a heterogeneidade não observada. Os resultados são mostrados na segunda coluna (modelo I) da Tabela 4. Nesse modelo, as variáveis idade da criança, educação da mãe, ordem de nascimento/intervalo do nascimento anterior, cor da pele, posse de geladeira e pré-natal foram importantes preditores da mortalidade infantil. A idade da criança mostrou-se altamente significativa, confirmando evidências empíricas de que o risco de morte diminui para crianças de um a cinco meses em comparação àquelas com menos de um mês. A redução é ainda mais acentuada para crianças no intervalo etário de seis a onze meses.

O padrão geral para ordem de nascimento/intervalo do nascimento precedente é consistente em relação a um estudo anterior (Santos, 1996), com mortalidade positivamente associada à ordem de nascimento e negativamente associada ao intervalo de nascimento do filho precedente. Crianças que nasceram em um intervalo de tempo inferior a 18 meses em relação ao nascimento anterior, principalmente aquelas que são da ordem cinco ou mais, estão sujeitas a um risco de morrer maior do que crianças com as mesmas características, mas que são o primeiro nascimento. Vale lembrar, no entanto, que apenas as duas categorias que congregam crianças nascidas após um curto intervalo de tempo foram estatisticamente diferentes da categoria de referência.

O fato de a mãe ter tido atendimento pré-natal, ter um grau de instrução mais elevado, bem como o fato de possuir geladeira ou pertencer à raça branca ou asiática, reduz o risco de morte infantil. Subjacente a esses resultados está o fato de que essas variáveis são indicativas das condições socioeconômicas da família, e, portanto, as crianças pertencentes às famílias com melhor status socioeconômico estão sujeitas a um risco de morrer menor do que aquelas que pertencem a famílias que não atendem a esse requisito.

A Tabela 4 mostra ainda os resultados dos ajustes dos modelos que incluem os efeitos aleatórios

Tabela 4
Estimativas dos parâmetros e seus respectivos erros-padrão para modelos que incluem efeitos fixos e aleatórios

Variáveis	Modelo I	Modelo II	Modelo III	Modelo IV
Constante	-3.34(0.21)	3.33(0.22)	-3.37(0.21)	-3.34(0.22)
Idade da criança (meses) (base=0)				
1-5	-1.30(0.12)	-1.27(0.12)	-1.30(0.12)	-1.27(0.12)
6-12	-2.24(0.14)	-2.18(0.14)	-2.23(0.14)	-2.18(0.14)
Educação da mãe (base=nenhuma)				
Primário	-0.22(0.13)	-0.23(0.15)	-0.19(0.14)	-0.22(0.15)
Secundário e mais	-0.53(0.18)	-0.54(0.19)	-0.49(0.18)	-0.53(0.19)
Posse de geladeira (base=não)				
Sim	-0.54(0.14)	-0.54(0.14)	-0.53(0.14)	-0.54(0.14)
Cor (base=branca/preta/amarela)				
Parda/mulata/morena/cabocla	0.31(0.13)	0.30(0.14)	0.30(0.14)	0.30(0.14)
Ordem de nascimento/intervalo do nascimento anterior (base=primeiros nasc.)				
2 - 4/ (<18 meses)	0.47(0.17)	0.42(0.18)	0.47(0.17)	0.43(0.18)
2 - 4/ (18-34)	0.24(0.17)	0.23(0.17)	0.23(0.17)	0.22(0.17)
2 - 4/ (35+ meses)	-0.36(0.20)	-0.37(0.20)	-0.36(0.20)	-0.37(0.20)
5 + / (<18 meses)	0.50(0.21)	0.42(0.22)	0.49(0.21)	0.41(0.22)
5 + / (18-34 meses)	0.31(0.20)	0.27(0.20)	0.30(0.14)	0.27(0.20)
5 + / (35 + meses)	0.04(0.23)	0.05(0.23)	0.04(0.23)	0.04(0.23)
Pré-natal (base=não)				
Sim	-0.71(0.14)	-0.73(0.14)	-0.70(0.14)	-0.72(0.14)
Variância dos efeitos aleatórios				
Família		0.70(0.18)		0.69(0.19)
Município			0.08(0.05)	0.02(0.05)

Nota: Os números dentro dos parênteses representam os erros-padrão.

para a família (modelo II), município (modelo III) e ambos (modelo IV). O efeito da família mostrou-se altamente significativo, não ocorrendo o mesmo com o efeito do município. A comparação do modelo I com o modelo IV mostra, em geral, pequena diferença entre os coeficientes, embora como esperado, alguns erros-padrão no modelo de efeitos fixos (modelo I) foram subestimados. Depreende-se da comparação entre os quatro modelos que parte significativa da variação na mortalidade permanece inexplicada pelas variáveis observáveis incluídas do modelo. Nossos resultados confirmam estudo anterior (Curtis, Diamond e McDonald, 1993), no qual se encontrou que os efeitos não observados da família têm um considerável impacto sobre a mortalidade infantil no Brasil.

A Tabela 5 mostra os riscos relativos e os intervalos de confiança referentes ao modelo IV, que inclui os efeitos aleatórios da família e município. O efeito mais marcante é observado para a ordem de nascimento/intervalo do nascimento precedente. De fato, as crianças nascidas em um curto intervalo

após o nascimento anterior têm um risco médio de morte 1.5 vezes maior do que aquelas que são primeiro nascimento. O fato de pertencer a uma raça miscigenada praticamente duplica o risco de morrer antes de completar o primeiro ano de vida. Salienta-se, no entanto, que mais do que uma condição genética, a variável cor da pele está medindo uma condição social. De fato, as pessoas que declararam cor parda/mulata/morena/cabocla são socialmente menos privilegiadas no que se refere a educação, condições do domicílio e atendimento pré-natal, do que aquelas que se declararam branca/preta/amarela. A posse de geladeira reduz em 59 porcen-

to o risco médio de uma morte infantil. Além de refletir uma melhor condição socioeconômica da família, é preciso lembrar que a alimentação complementar no Nordeste é introduzida muito cedo, até mesmo no primeiro mês de vida. A posse de geladeira pode significar uma redução no risco de contaminação do alimento.

Discussão e conclusões

Este estudo destacou a importância das variáveis socioeconômicas e demográficas aqui consideradas, como importantes fatores na determinação da mortalidade infantil no Nordeste. A existência de consideráveis diferenciais por características socioeconômicas e demográficas é clara e, provavelmente, reflete as desigualdades que marcam a região. Assim, as mulheres pertencentes às classes mais privilegiadas podem ser mais saudáveis durante a gravidez, utilizar os serviços antenatais, enfim, ter mais recursos para gerar e manter os filhos também mais saudáveis.

Tabela 5
Riscos relativos e intervalos de 95% de
confiança para o modelo com efeitos
aleatórios da família e município (Modelo IV)

Parâmetros	Estimativas	Riscos relativos	Intervalos de confiança
Constante	-3.34***	1.00	-
Idade da criança (meses) (base=0)			
1-5	-1.27***	0.29	0.22 - 0.36
6-12	-2.18***	0.11	0.09 - 0.15
Educação da mãe (base=nenhuma)			
Primário	-0.22	0.81	0.60 - 1.07
Secundário e mais	-0.53*	0.59	0.40 - 0.86
Posse de geladeira (base=não)			
Sim	-0.54***	0.59	0.44 - 0.77
Cor (base=branca/preta/amarela)			
Parda/mulata/morena/cabocla	0.30**	1.34	1.01 - 1.78
Ordem de nascimento/intervalo do nascimento anterior (base=primeiros nasc.)			
2 - 4/ (<18 meses)	0.43**	1.52	1.08 - 2.17
2 - 4/ (18-34)	0.22	1.25	0.89 - 1.75
2 - 4/ (35+ meses)	-0.37*	0.70	0.46 - 1.03
5 + / (<18 meses)	0.41*	1.50	0.99 - 2.31
5 + / (18-34 meses)	0.27	1.30	0.88 - 1.95
5 + / (35 + meses)	0.04	1.04	0.67 - 1.64
Pré-natal (base=não)			
Sim	-0.72***	0.49	0.37 - 0.64
Variância dos efeitos aleatórios			
Família	0.69***		
Município	0.02		

* p-value < 0.10 ** p-value < 0.05 *** p-value < 0.001

O efeito da família foi altamente significativo, indicando que existem diferenças no risco de morrer entre famílias, mesmo quando as condições socioeconômicas são controladas. Conforme discutido em Madise e Diamond (1995), o efeito da família pode ser o resultado de fatores biológicos, tais como doenças hereditárias ou diferentes práticas de cuidados infantis, imunização, nutrição. Embora o *status* socioeconômico possa melhorar as condições de nutrição e qualidade dos cuidados maternos, algumas diferenças podem persistir como resultado de habilidades pessoais. Tais diferenças podem se manifestar, por exemplo, no cuidado com as crianças, especialmente quando elas estão doentes, frequência na alimentação e cuidados gerais de higiene com o ambiente domiciliar. Sintetizando, embora os fatores socioeconômicos e demográficos possam explicar as diferenças nos riscos de mortalida-

de entre as crianças, algumas diferenças podem permanecer devido aos fatores específicos da família tais como condições genéticas, fatores culturais e comportamentais.

O efeito da área não foi estatisticamente significativa. Esse resultado, no entanto, deve ser interpretado com certa cautela. De fato, é provável que haja uma grande heterogeneidade entre os municípios, portanto, talvez esta não seja a variável mais indicada para capturar o efeito da área.

Enfatiza-se que esta é uma primeira versão do trabalho e que, posteriormente, algumas investigações serão acrescentadas. Em particular, pretende-se definir mais precisamente a comunidade, mediante a escolha de agrupamentos de unidades primárias de amostragem que melhor a identifiquem. Pretende-se ainda incluir, na medida do possível, variáveis correlacionadas entre crianças que residem na mesma comunidade.

Finalmente, a significância dos efeitos da família, é motivo para investigações mais aprofundadas. Considera-se importante identificar e isolar as características que colocam as famílias em situação de alto risco de mortalidade e que sirvam de subsídios para políticas de saúde que visem a uma melhoria na sobrevivência das crianças nordestinas.

Referências Bibliográficas

- AITKIN, M.; ANDERSON, D.; FRANCIS, B.; HINDE, J. 1989. *Statistical Modelling in GLIM*. Oxford: Clarendon Press, 1989.
- BEHN, H. Socio-Economic Determinants of Mortality in Latin America. *Population Bulletin of the United Nations*, New York, n. 13, 1981.
- BOERMA J. T.; BICEGO, T. Preceding Birth Interval and Child Survival: Searching for Pathways of Influence. *Demographic and Health Surveys World. Conference*. Washington, D. C., 1991.
- CALDWELL, J. C. Education as a Factor in Mortality Decline: an Examination of Nigerian Data. *Population Studies*, n. 33, p.395-412, 1979.
- CLELAND, J. G.; SATHAR, Z. A. The Effect of Birth Spacing on Childhood Mortality in Pakistan. *Population Studies*, n. 38, p. 401-418, 1984.
- CURTIS, S. L.; DIAMOND, I; MCDONALD, J. W. Birth Intervals and Family Effects on Postneonatal Mortality in Brazil. *Demography*, n. 30, p.33-43, 1993.

- DAS GUPTA, M. Death Clustering Mothers. Education and the Determinants of Child Mortality in Rural Punjab, India. *Population Studies*, n. 44, p. 489-505, 1990.
- EGGER, P.J. 1992. Event History: Discrete-Time Models Including Unobserved Heterogeneity, with Applications to Birth History Data. University of Southampton, PhD thesis.
- GOLDSTEIN, H. *Multilevel Statistical Models*. 2. ed. London: Edward Arnold, 1995.
- GUBHAJU, B. B. 1986. Effect of Birth Spacing on Infant and Child Mortality in Rural Nepal. *Journal of Biosocial Science*, n. 18, p. 435-447, 1986.
- GUO, G. Use of Sibling Data to Estimate Family Mortality Effects in Guatemala. *Demography*, n. 30, p. 25-32, 1993.
- GUO, G.; RODRIGUEZ, G. Estimating a Multivariate Proportional Hazards Model for Clustered Data Using the EM Algorithm, with an Application to Child Survival in Guatemala. *Journal of the American Statistical Association*, n. 87, p.969-976, 1992.
- HOBBCRAFT, J. N.; MCDONALD, J.W.; RUTSTEIN, S.O. Demographic Determinants of Infant and Early Child Mortality: a Comparative Analysis. *Population Studies*, n.39, p. 363-385, 1985.
- MADISE, N. J.; DIAMOND, I. Determinants of Infant Mortality in Malawi: an Analysis to Control for Death Clustering Within Families. *Journal of Biosocial Science*, n. 27, p. 95-106, 1995.
- RODRIGUEZ, G. Statistical Issues in the Analysis of Reproductive Histories Using Hazard Models. *Annals of the New York Academy of Sciences*, n. 709, p. 266-279, 1994.
- SANTOS, T. F. 1996. Breastfeeding, the Health of Children and Infant Mortality in Northeast Brazil. 1996. Tese (PhD.) - University of Southampton, Southampton.
- SASTRY, N. A Nested Frailty Model for Survival Data, with an Application to the Study of Child Survival in Northeast Brazil. *Journal of the American Statistical Association*, n. 92, p. 426-435, 1997.
- STEELE, F.; DIAMOND, I.; WANG, D. The Determinants of the Duration of Contraceptive Use in China: a Multilevel Multinomial Discrete-Hazards Modeling Approach. *Demography*, n. 33, p.12-23, 1996.
- TRUSSELL, J; HAMMERSLOUGH, C. A Hazards-Model Analysis of the Covariates of Infant Mortality in Sri Lanka. *Demography*, n. 20, p. 1-26, 1983.

Notas

- Os autores agradecem a Fiona Steele da London School of Economics, pelas sugestões apresentadas durante a escolha do modelo. Este trabalho foi inicialmente publicado nos Anais do XI Encontro Nacional de Estudos Populacionais.

* Taís F. Santos é demógrafa da Fundação Joaquim Nabuco

** Fernando A. Moura é professor do Departamento de Estatística da Universidade Federal do Rio de Janeiro - Brasil

Novas formas de sociabilidade de idosos – o caso de Salvador¹

*Alda Britto da Motta**

Um fenômeno próprio da sociedade atual é o encontro de pessoas idosas em grupos organizados, de variadas propostas, desenvolvendo uma sociabilidade marcadamente intrageracional.

É conhecido que, tradicionalmente, paralelo a uma clara marginalização social dos mais velhos depois da aposentadoria ou/e dos filhos (e sobrinhos...) criados, alguns idosos sempre buscaram formas de encontro geracional ou de atividade extra-família – principalmente homens em conversas em praças públicas e mulheres em “trabalhos” ou apoios a rituais da Igreja Católica. Mas, trata-se de uma minoria. O desenvolvimento de uma sociabilidade extra-familiar sistemática, em grupos organizados é, realmente, uma tendência recente, e crescente.

Atenta a esta circunstância desenvolvi, entre 1994 e 1997, extensa pesquisa com quatro grupos de idosos de diferentes classes sociais e composição de gênero², encontrando, ao final, que apesar de uma diversidade de pontos programáticos de partida, em todos eles a grande mediação, ou até o resultado imprevisto, era a sociabilidade – reatada, ou ampliada, em foco intrageracional. O que me levou, então, a referir essa convergência na dinâmica de agregações diferentemente programadas – que estão levando à formação de uma nova e melhor auto-imagem de idosos – como “uma pedagogia inesperada” (Britto da Motta, 1999).

Essa pesquisa propiciou uma reflexão específica sobre a premência e o sentido da sociabilidade na vida dos indivíduos, bem como o reencontro

com autores, da minha predileção, que sobre o tema se debruçaram.

Simmel (1983:168-169) define a sociabilidade – em teorização até aqui a mais completa – como “a forma lúdica da sociação”; no que expressa um aspecto fundamental da “natureza” cultural dos indivíduos, a associatividade, sobretudo em sua expressão desinteressada: [essas] “formas ganham vida própria. São liberadas de todos os laços com o conteúdo; existem por si mesmas e pelo fascínio que difundem pela própria liberação desses laços.”

Ao mesmo tempo, é preciso pontuar-se, a duração ou permanência desse caráter puro deve ser relativizada: se a relação se prolonga, tende a transformar-se, principalmente se em grupo maior que a díade. Aliás, o próprio Simmel (1983), que defende a pureza formal e a estrutura igualitária e democrática da sociabilidade – tomando-a como modelo privilegiado da Sociologia formal – não deixa de referir a dificuldade de manter-se esse nível, principalmente quando vivenciada por indivíduos de classes sociais diferentes: “Entretanto, esse caráter democrático só pode se realizar no interior de um dado estrato social: a sociabilidade entre membros de classes sociais muito diferentes é amiúde inconsistente e dolorosa.” (Ibid, p.172).

O que nos sugere outras reflexões e diferenciações sobre sociabilidades possíveis, quando vivenciadas por outros atores além das classes sociais, em diferentes tempos sociais; por exemplo, segundo as idades ou gerações, ou do ponto de vista das relações de gênero.

A sociabilidade tem, ainda, outros limites. Nesse sentido, Simmel (1983:171) refere “límiars de sociabilidade”, superiores e inferiores:

“Esses límiars são transpostos quando os indivíduos interagem motivados por propósitos e conteúdos objetivos, e quando seus aspectos subjetivos e inteiramente pessoais se fazem sentir. Em ambos os casos, a sociabilidade deixa de ser o princípio formativo e central de suas sociações e se torna... uma conexão formalista e superficialmente mediadora.”

Velho (1986:13) assinala como Simmel (1971:128), ao mesmo tempo, refere alguma presença da sociabilidade em todos os tipos de associação:

“Mas acima e além de seu conteúdo específico, todas essas associações estão acompanhadas por um sentimento positivo, por uma satisfação pelo próprio fato de se estar associado a outros e de a solidão do indivíduo ser resolvida através da proximidade, da reunião com outros.” (Tradução de Velho)

Também Cabral (1998:1) expressa: “No âmago de seus argumentos está embutida a idéia da necessidade intrínseca de exercer a sociabilidade como dimensão essencial da vida humana.”

Mauss, no Ensaio sobre a Dádiva (1974), demonstra a sempre atualizada tentativa social de troca entre iguais-que-vão-se-tornando-diferentes, enquanto exercitam a reciprocidade e, ao mesmo tempo, a afirmação social de cada indivíduo, ou a sua representação (ou apresentação?). A reciprocidade/afirmação é parte básica do mecanismo fundante da sociabilidade humana. Os seus modos de realização vão do “potlatch” primitivo a rituais sociais modernos, ainda relativamente pouco analisados pelas Ciências Sociais: festas, reuniões sociais, troca de presentes, homenagens...

Levi-Strauss (1982: 95-98) é particularmente feliz ao comentá-los, e na preciosa documentação de um uso tradicional francês:

“Uma garrafa de vinho velho, um licor raro, um ‘foie gras’ (...) são iguarias que ninguém compraria e consumiria sozinho, sem um vago sentimento de culpabilidade. O grupo, com efeito, julga com singular dureza aquele que ‘bebe sozinho’.”

“Mas o ritual das trocas não está somente presente nas refeições de cerimônia. (...) Frequentemente observamos o

cerimonial da refeição nos restaurantes baratos do sul da França. (...) Nos pequenos estabelecimentos onde o vinho está incluído no preço da comida, cada freguês encontra, diante do prato, uma modesta garrafa (...) Esta garrafa é semelhante à do vizinho, como são as porções de carne e de legumes que uma empregada distribui ao redor. Entretanto, manifesta-se... uma singular diferença de atitude com relação ao alimento líquido e ao alimento sólido, porque este último representa as servidões do corpo e o outro o luxo, o primeiro serve para alimentar, e o outro para homenagear. (...) O vinho, diferentemente do “prato do dia”, bem pessoal, é um bem social. A pequena garrafa pode conter apenas um copo, que esse conteúdo será derramado não no copo do detentor, mas no do vizinho. E esse executará logo a seguir um gesto correspondente de reciprocidade.

“Que aconteceu? As duas garrafas são idênticas em volume e seu conteúdo de qualidade semelhante. Cada qual dos participantes desta cena reveladora... não recebeu nada mais do que se tivesse consumido sua porção pessoal. Do ponto de vista econômico ninguém ganhou nem perdeu. Mas é que na troca há algo mais que coisas trocadas.”

Na modernidade ocidental, individualista e estruturalmente fragmentada em múltiplas esferas de ação, em contraste (ou compensação?) às mega-estruturas do setor produtivo, está-se dando uma ênfase crescente na vida pequeno-grupal, das facções, das “patotas” ou das “tribos” (como diria Maffesoli, 1987), em extensões espontâneas do modelo das relações trazidas das instituições e espaços tradicionais (família, escola, vizinhança, trabalho). Também desenvolve-se uma outra espécie de associação, “fabricada” em vários módulos para o consumo capitalista – em grupos de convivência, clubes, escolas e cursos, entre os quais se destacam os “programas para terceira idade”. Agentes de gestão da velhice (Lenoir, 1979; Ariès, 1983) organizam o consumo de serviços e equipamentos para grupos cada vez mais numerosos – e a sociabilidade é uma das mercadorias oferecidas. A isso me referia, ao comentar (1997:135): “...Os grupos de convivência e programas para idosos expressam ou instituem, comumente, uma sociabilidade dirigida e substitutiva da verdadeira (?), espontânea. Pelo menos no começo.” (Porque com o persistir dos encontros, outras relações vão-se construindo.) Mas, nesse início, continuava:

“As pessoas não se reúnem com aqueles que escolheram, por algum tipo de afinidade, mas com os que lhes são apresentados a conviver. É o modelo típico dos grupos de iniciativa pública governamental e dos assistenciais, inclusive ligados à área empresarial. Uma possível contraposição a esse modelo seriam os grupos auto-organizados, mas estes nem são tão espontâneos assim; são frequentemente reunidos por – ou em torno de – uma figura forte de líder ou presidente, quase sempre uma mulher, que com férrea doçura dita as atividades e o modo de realizá-las aos “meninos”, ou “meus velhos.”

Com essas mulheres “fortes”, cujo autoritarismo independe de classe social e revela uma faceta pouco analisada da condição social de gênero, os grupos deixam aflorar o que venho referindo como “poder subterrâneo das mulheres” (Britto da Motta, 1991 e 1993). Estas coordenam atividades predefinidas – muito semelhantes de um grupo para o outro, apesar das frequentes diferenças de proposta inicial – com rígida disciplina mesclada com tintas de afetividade, em formas que me levaram a essa qualificação de “férrea doçura”... (1997a:135)

Entretanto, no dinamismo das relações sociais, o terreno da sociabilidade “mercada” também propicia encontros que podem gerar outras formas, mais espontâneas, de convivência, como a camaradagem e a amizade – e aí, sim, retornamos, ainda que pontualmente, à sociabilidade “pura”.

Cabral (1998:2) sugere o estudo desses grupos de convivência como experiências, experimentos, “oportunidade de testar hipóteses de sociabilidade”. Isso venho também tentando, identificando caminhos novos, inclusive cortados por ambivalências. Por exemplo, ainda que tenha encontrado, na pesquisa, expressões de grande entusiasmo pelos novos amigos nos grupos, parece existir, paralelamente, uma resistência cautelosa dos mais velhos, principalmente de camadas médias, a novas amizades feitas no espaço semi-público dos grupos e, principalmente, a estendê-las ao cotidiano privado. Por exemplo, enquanto Cícero, 64 anos, revela: “Meus melhores amigos são os amigos da Faculdade”, Alina, 75, declara: “Eu não posso dizer que fiz amigos, fiz amizades. Ainda é pouco tempo, são apenas 2 anos (de convivência).” E Lourdes, 75, analisa: “Quando a gente vai envelhecendo, fazer amizades fica mais difícil. Tenho a impressão de que os mais velhos ficam mais egoístas.”

Realmente, só uma pequena parte deles encontra, regularmente, esses amigos fora das atividades costumeiras do grupo; até mesmo aqueles da Faculdade da Terceira Idade, predominantemente localizados nas camadas médias e médias altas, com recursos de lazer garantidos. Os da Associação Unidos Venceremos, de classes populares, têm a coincidência, facilitadora de aproximação, do fato de que boa parte dos frequentadores do grupo é de vizinhos. Mas, embora declarem, de maneira generalizada, que são amigos, relativamente poucos (todas mulheres) encontram esses amigos fora das atividades – que são também passeios e festas – do grupo.

Os da AMPLA têm ainda mais coincidentemente a relação de grupo e de vizinhança, por serem de uma associação de bairro. Entretanto, e talvez em grande parte por isso mesmo, tendem a colocar limites nas relações, evitando que estas se tornem invasivas, reveladoras da intimidade pobre de cada um. Generalizadamente declaram, também, muitas amizades, porém novamente poucos encontram-se fora das atividades do grupo. Uma mulher enfatiza: “Apenas na rua.” Duas outras, por outro lado, referem – caso raro – visitas em casa.

Peixoto (1997:68), em seu estudo sobre a clientela, de camadas médias, da UnATI - Universidade Aberta à Terceira Idade, da UERJ, também encontra essa “dificuldade que as pessoas de mais idade demonstram em transformar as relações tecidas no espaço público... em relações privadas”.

Mas, realmente, essas instituições de animação da “terceira idade”, ainda quando não intencionalmente, porém por força da ação de reunir pessoas que, em maioria, não se conheciam antes, tornam-se verdadeiros negociadores ou mediadores de sociabilidade e, ao mesmo tempo, propiciadores da criação de limiares (lembre-se Simmel) por onde a sociabilidade pode expandir-se, ou “escorrer”. E “escorre”, também, para ir-se solidificando novamente em construções identitárias de idade/geração – um efeito ou um bem não previsto para qualquer dessas agregações (Britto da Motta, 1998).

A vida nos grupos e programas desenvolve-se como um jogo onde todos os “contendores” podem ganhar – nem que seja em um primeiro momento. Ganham dinheiro ou senso de realização e credibilidade pelo trabalho cumprido, os organizadores

das atividades; e ganha um tempo agradavelmente preenchido, companhia, lazer prazeroso, informação e circulação social, a clientela idosa.

Por isso, não encampei totalmente a crítica de Ariès (1983:53) às atividades para a “terceira idade” como constituidoras de verdadeiros “ghettos”, e às suas organizações de lazer como meios de recolocar em circulação o dinheiro dos velhos. Reconhecendo, como já tenho feito em outros momentos, esse sentido mercantilista, além da potencialidade auto-segregadora desses grupos e programas – mas guetificação passível de durar apenas uma fase, como ocorreu no caso do feminismo e de outros movimentos sociais – assinalava, também, um outro ângulo da questão:

“Entretanto, em parte contraditoriamente, em parte, felizmente, (essas organizações) põem também em circulação os próprios velhos [...] grande parte deles sem lugar [...] na sociedade. Repõem-nos, embora nos interstícios dela. Mas ao mesmo tempo deixam-lhes a sensação de estar mais vivos e, às vezes, alegres.” (Britto da Motta, 1996).

Aliás, no mesmo texto, Ariès analisa que é a segregação, e não a miséria, o principal problema dos idosos, hoje. Refere-se, evidentemente, à Europa, embora no Terceiro Mundo a segregação também seja um fato. Ao mesmo tempo, e a rigor, todo grupo de iguais é, de alguma forma, segregado, ou se auto-segrega, por defesa ou/e por estratégia de luta por reconhecimento. Grupos de idosos, então, podem ser constituídos em “ghettos”, mas podem, também, construir novas e mais positivas identidades coletivas, de ordem geracional. É o que já parece ocorrer, no Brasil, com o Movimento dos Aposentados e com alguns grupos menores, principalmente os constituídos por participantes de programas culturais para idosos e de grupos de convivência. Estão construindo um re-conhecimento (Britto da Motta, 1996 e 1998).

Ainda sobre a questão da segregação, analisa Guerrero (1993:14) a propósito de um agrupamento específico: “É comum dizer-se que a universidade da terceira idade é uma forma de segregação dos idosos. Porém, se ela é uma forma de segregação etária, é do tipo presente em outras instituições educacionais.” (Para outras idades, portanto).

De qualquer modo, o fato de que esses grupos ou programas sejam bem aceitos, ou diretamente procurados pelos idosos, demonstra a existência de uma carência, ou até de uma busca, por parte de um segmento etário/existencial que perdeu seu lugar social e ensaia construir algum outro. Seja com uma realização adicional ao seu itinerário de vida, ou com a efetivação de um projeto ainda sem chance de se realizar, ou, ainda, e simplesmente, procurando companhia e “preencher o tempo”, esse largo tempo ampliado pela aposentadoria ou pela solidão das donas-de-casa.

Mas o ganho dos idosos pode ser parcial ou, como mencionei antes, ao menos inicial – dependendo das possibilidades que alcancem de crescimento de uma consciência crítica ou da referida identidade de idade/geração. Interação e integração geracionais, apenas, não levam ou não são suficientes para a integração social mais ampla e o alcance da cidadania, podendo ser, em algumas fases, realmente guetificantes.

Atrair o idoso, solitário em casa, ou insatisfeito com suas atividades, para os alegres grupos “de convivência”, ou aqueles que expressam não querer parar no tempo, para cursos e “universidades” para a “terceira idade”, é um passo importante de recuperação ou avanço social, mas é evidente que a maioria dos programas pára aí. Por isso, venho perguntando sempre: “E depois?!” (1997b).

O reencontro e a solidariedade geracionais são grandes e bons momentos iniciais na trajetória do idoso em busca da redefinição de um lugar social, mas deverão ser também base e fortalecimento para a busca – que deveria ser da sociedade inteira – da convivência, privada e pública, com as outras gerações.

E desse tipo de movimento, de passagem do encontro intrageracional para o intergeracional, pouco se tem notícia. De um possível contrário, entretanto, o Brasil viu estranho exemplo, recentemente: em programa de televisão (Globo Repórter, 4 de setembro de 2000), o município gaúcho de Veranópolis foi focalizado como lugar onde os velhos são especialmente longevos e alegres, percebendo-se, muito nitidamente, que isso se dá primordialmente porque todos têm *atividades*, inclusive de trabalho, e *convivem naturalmente com as outras gerações*. Ao final do programa, entretanto, aparece como

novidade positiva o que seria, no caso, um possível retrocesso, e que é, em geral, recurso – ou percurso – para os que não atingiram ainda essa integração: uma proposta de grupo para a “terceira idade”, igual a todos os conhecidos, onde, “naturalmente”, as outras gerações não comparecem...!

A sociabilidade intergeracional constitui-se, evidentemente, no fundamento possível da pertença social dos mais velhos. A convivência solidária não deixa espaços para a solidão e a marginalidade, claro. Evidência e clareza não são suficientes, entretanto, para que esse valor se concretize. Nesses grupos e cursos para idosos, aí incluídas as “universidades” para a terceira idade, espaços mais amplos e propícios para o encontro geracional, programa-se, quase invariavelmente, esse contato maior entre as gerações; no entanto, ainda não tive notícia de que isso realmente acontecesse.

Define, apropriadamente, Peixoto (1997:73):

“Pensar as universidades da terceira idade sem as práticas de sociabilidade é o mesmo que fundar uma escola sem [...] professores. [...] As pessoas vêm em busca de novas amizades, assim como para vencer a solidão [...] O que há de específico nas universidades da terceira idade é a oferta de atividades voltadas para a educação permanente mas, principalmente, a possibilidade de estabelecer relações com as gerações mais novas.”

Mas, quando isso realmente acontecerá? No caso de Salvador, e da “Faculdade” pesquisada, não encontrei contato com jovens sequer em programações festivas quando, às vezes, pelo menos a família comparece, nem no dia-a-dia da “Faculdade”, que funciona no prédio de outra Faculdade da instituição, frequentada naturalmente por jovens.

Na Universidade da Terceira Idade da PUCCAMP, Guerrero (1993) aponta, contra a desejável aproximação das gerações, o próprio fato de os pavilhões de aulas dos idosos serem distantes daqueles onde ficam os jovens.

Resta, então, por enquanto, o encontro geracional. Que não é tudo, mas também não é pouco, como venho analisando. Porque é aglutinador e passível de traçar outros itinerários para o resto de vida dessas pessoas. Peixoto (1997:73) também assinala essa sociabilidade geracional como modificadora potencial de outras relações: “A identifica-

ção do peso que a solidariedade tecida nessas instituições adquire na vida cotidiana das pessoas de mais idade, permite também a reflexão sobre as transformações nas relações familiares.” (Sobre estas, ver JELIN, 1994 e BILAC, 1991).

No estudo que realizei com esses grupos que, grosso modo, poderiam ser rotulados “de convivência”, – por certa sistemática de trabalho e pelos resultados alcançados – encontrei variados graus de exercício da socialidade, em que apenas os idosos da praça representariam a sociabilidade pura, espontânea. Os dois grupos de bairro representam tipos intermediários de associatividade, porque embora a maioria dos participantes tenha se engajado a convite de amigos ou vizinhos, trata-se, de qualquer maneira, de grupos organizados, com coordenação e atividades definidas. Principalmente o Unidos Venceremos, já tornado em associação formal. O da Faculdade da Terceira Idade representaria, ao lado dos Clubes da Maior Idade, um protótipo daquela sociabilidade dirigida, mercadológica, há pouco referida.

Mas, novamente, é preciso matizar-se o quadro do “apenas lucro” porque, além disso e mais uma vez, há terreno para uma “virada” de cunho mais pessoal: também amizades “puras” se originam nesses encontros e atividades regulares, monitoradas por outros. E se mantêm, ainda quando articuladas às próprias práticas de ordem mais formal e pública, nesse mercado simbólico de relações na sociedade capitalista.

Por outro lado, é importante reconhecer-se que não apenas novas formas de sociação têm existência no presente, a exemplo das analisadas, como também que uma ampliação do escopo de significados do termo sociabilidade vem-se dando no âmbito da própria prática científica, que extrapola o bem construído modelo formal de Simmel e, talvez referenciada às raízes durkheimianas, recobre as relações que se dão agora na vida cotidiana (cf. Durhan, 1984; Telles, 1993; Peixoto, 1997).

Na pesquisa, conhecedora já, das características ambivalentes desses grupos, organizados majoritariamente para idosos e não por idosos, propús, nas entrevistas com seus integrantes, a dupla questão: “Que buscam e que encontram nos grupos?”

Os da AMPLA chegaram, em maioria, através do contato ou convite de alguém que já participava

do grupo, principalmente D. Lili (76 anos), sua coordenadora. Alguns, mais antigos, para receber cestas de mantimentos distribuídas por convênio, então mantido entre a Associação e a LBA. Esperavam, do grupo, aqueles mantimentos mas, sobretudo, distração. E companhia, as que moravam sozinhas. Muitas, simplesmente, chegaram instadas pelos convites. Gostaram. Ficaram. Quando das primeiras visitas da equipe de pesquisa, em 1994, a maioria já tinha de 3 a 5 anos de participação. Muitas ainda estavam lá, em 1997.

Têm encontrado positividade, vantagens: mais alegria e distração; mais saúde; companhia e, talvez, sobretudo, um descompromisso emocional restaurador, diferente das imposições da vida de família.

São muitos os relatos dessas experiências:

“...Mudou, porque eu não tinha pra onde ir. Depois que eu vim pra aqui vi uma coisa melhor, a gente se distrai tanto, aqui, uma dá risada, os passeios que a gente faz pras igrejas, é uma turma de coroa!” (Floripes, 69, casada, sem filhos em casa).

“É uma distração pra gente. A gente brinca uma com a outra. Vem com preocupação...” (Maria Pureza, 61, viúva, morando só).

“Eu esqueço do que tou pensando (preocupação), estou junto com as irmãs.” (Etelvina, 69, viúva, 3 filhos adultos em casa).

“Ah! Mudei muito! Parece que fiquei até mais nova!” (Adélia, 68, viúva, 1 filha e 1 neto em casa).

Os da Unidos Venceremos chegaram, também, a convite ou por sugestão de alguém: de amiga que já fazia parte do grupo, de filhas, da presidente do Conselho de Moradores do bairro (e que já deixou o grupo), mas, principalmente, a convite ou por insistência de D. Elza (76 anos), a coordenadora/fundadora do grupo. Narram como se tivessem atendido a um comando forte, naquele momento inicial, mas registram também um despertar, depois, para a validade existencial de estar na Associação.

Enquanto D. Elza revelava que resolveu organizar o grupo porque havia se aposentado e precisava fazer alguma coisa da sua vida (“A Associação

agora é a minha família”), muitos de seus comandados contavam:

“Primeiro foi a amizade com a presidente. ela me convenceu a entrar...”. Celina, 66 anos, há três anos no grupo, revela: “Deixei de trabalhar e vivia em casa muito isolada” (Hoje) “os amigos são o pessoal do meu grupo: danço, faço brincadeiras, dou piadas. Eles são muito importantes pra mim.”

Que esperavam do Unidos Venceremos?

Resume-se, das respostas: depois da sedução – antes que procura inicial – alguma expectativa de mais ampla sociabilidade, ou seja, de diversão, distração, passeio, aprendizado de alguma coisa (só um caso) ou, por ter se aposentado, a busca pela ocupação do tempo.

Mas, apesar desse interesse manifesto por novas atividades e contatos, a solidão foi raramente posta. Quando referida, o foi, surpreendentemente, por pessoas que têm família ou até vivem com ela. Geralmente mulheres. A fala de Vilma, 68 anos, é exemplar:

“Sinto. Meus filhos normalmente saem, vai cada um para um lado, e eu fico sozinha. Quando o marido estava vivo, não adiantava de nada. Ele ficava em casa, mas eu me sentia só do mesmo jeito.”

Os idosos do Unidos Venceremos, na sua totalidade, avaliam positivamente a experiência de grupo, não apenas, parece, porque não tinham grandes expectativas quanto ao que iriam encontrar nele, mas porque se descobriram, como os da AMPLA, fazendo amizades, coisas novas, ficando mais alegres e até melhorando a saúde! Alguns depoimentos típicos:

“...Aqui tenho visto coisas que eu nunca vi na vida. Antes, não podia sair de casa e agora participo de encontros e até já participei de uma peça de teatro. Agora tenho mais diversão. Vou à missa com as colegas, todas bem arrumadas e com muita disposição. Antes, meu marido não me deixava sair.” (Anita, 65).

“Tenho a satisfação de conversar. O tempo enche mais.” (Olegário 68).

“(Aqui) se melhora. A pessoa se aposenta, tem uma vida agitada, não pode parar, não!” (Francelina, 65).

“Vivo mais alegre e mais feliz. Tenho elas pra me distrair. Às vezes, chego aqui com um problema, converso e ... volto leve, leve.” (Floripes, 63).

Em conclusão: o que procuravam, como os da AMPLA, muitos nem sabiam. O que encontraram: sempre uma sociabilidade geracional, em grande parte também de gênero (maioria significativa de mulheres), que vem trazendo companheirismo, um uso mais lúdico do tempo; alegria, saúde também, como consequência. São ganhos, enquanto não se desenha um novo lugar social. Ou isto já não é parte do desenho?

O caso da Faculdade da Terceira Idade vem-se apresentando com claras diferenças. Não apenas pela maior e mais definida formalidade da proposta e da organização como grande grupo mas, principalmente, por tratar-se de atendimento a clientela de uma outra classe social. Inexiste a sociabilidade solidária de vizinhança pobre, não se chega apenas pela mão desses amigos, há expectativas mais definidas quanto ao que se pode ter no “grupo”. Além daquela possibilidade de busca de ampliação do conhecimento.

O modo de aproximação dos candidatos à Faculdade suscita, aliás, reflexões interessantes sobre projeto de vida de homem e projeto de mulher, idosos, na atualidade. Isto porque os homens ingressaram, quase todos, por influência de amigos ou parentes – principalmente das esposas, que sempre chegaram primeiro –, enquanto as mulheres souberam da existência da F.T.I. dessa mesma maneira, mas também, em boa parte, através dos meios de comunicação, principalmente jornais, denotando uma certa condição alerta em relação a buscas existenciais, como expressa Vanessa, 52: “Soube através de anúncio de jornal. Era o que eu queria!”

Curiosamente, esse modo de aproximação dos (poucos) homens assemelha-se mais àquele das classes populares, ao mesmo tempo em que eles têm uma escolaridade mais baixa que a das mulheres. Percebemos, aliás, que o nível de instrução da clientela dessa “Faculdade” é um pouco mais alto que o de outras “Universidades” desse tipo no Brasil (cf. Guerrero, 1993:49 e Peixoto, 1997:61).

O que procuravam, certamente por questão de possibilidade cultural, os participantes da “Faculdade” em grande parte sabiam. E declararam, nas entrevistas, a tripla intenção de atualizar ou ampliar conhecimentos, fazer novas amizades e preencher espaços vazios do seu tempo. Também para alguns havia o cuidado de “não ficar à margem da vida”, porque “as coisas agora estão mudando com muita rapidez e se você fica em casa, se isola do mundo.” (Lourdes, 75)

Ainda assim houve surpresas positivas. Como os da AMPLA e da Unidos, encantam-se com os ganhos em dinamismo e, justamente, em sociabilidade, resultados sempre alcançados pelos atuais grupos organizados de idosos, mesmo nos casos em que esse não é o objetivo fundamental dos seus organizadores.

Todos deram depoimentos entusiásticos sobre a Faculdade – as aulas, os professores e a relação com estes – e enfatizaram o significado do encontro geracional com os colegas e como tudo isso contribui para lhes animar e melhorar a vida. Os depoimentos são abundantes. Alguns exemplos representativos:

“... A gente se sente à vontade, porque pressente que todos aqui estão carentes de viver melhor. (...) A Faculdade desperta potenciais e coisas que você nem pensava que era capaz, ou nunca teve espaço para mostrar. Nós estamos avançando dentro da sociedade, mesmo encontrando barreiras impostas pela própria sociedade, como ‘já está velho para determinadas coisas’.” (Orlando, 62).

“Foi um meio de sair de casa e encontrar amigos. Encontrei uma professora do meu tempo de ginásio. Aqui é um ponto de encontro e de fazer amizades.” (Manoela, 65).

“Ampliei meus conhecimentos, me integrei mais, conheci outras amigas. E o preconceito quando a pessoa chega aos 50 anos, o velho! A Faculdade veio me mostrar que a velhice é o espírito, você tem a idade que quer.” (Janete, 63).

“Bem, pelo fato de eu já estar no terceiro ano, você já vê que é importante na minha vida. Preencheu o que eu estava procurando.” (Lourdes, 74).

“Construí mais amizades e algumas aulas me disseram alguma coisa.” (Lourdes, 61).

O resultado em alegria e companheirismo é estimulante para os que vivem o processo e bom de ver para os que o analisam. A sociabilidade geracional é esse ganho expressivo, ainda que parcial – não me canso de acentuar. Embora possa ter importantes significados, como ensinar a apreciável possibilidade de “um espaço em que a reformulação de padrões tradicionais de envelhecimento possa ser uma experiência coletiva” (Debert 1996:41), até “um processo de reinvenção do cotidiano” e “recriação dos pontos de referência”, como diria – e expressou, belamente, em relação aos “seus” mineiros – Eckert (1995:187). E, ainda, como “locus” possível de construção daquela identidade coletiva de geração que venho referindo (Britto da Motta, 1998; 1999).

Ainda assim, resta alcançar-se, insisto, a meta fundamental do convívio e da solidariedade entre as gerações. Às vezes anunciados nos programas, raramente ou nunca efetivados, como tenho apontado. O que deve, no entanto, ser parte relevante do projeto de futuro de toda a sociedade.

Referências bibliográficas

- ARIÈS, Philippe. *Une histoire de la vieillesse?* Paris: Seuil, 1983.
- BILAC, Elisabete Dória. Convergências e divergências nas estruturas familiares no Brasil. *Ciências Sociais Hoje*, Rio de Janeiro, 1991.
- MOTTA, Alda Britto da. Relações de gênero em movimentos coletivos de bairro em Salvador. In : ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 15., 1991, Caxambu/MG. GT - Relações Sociais de Gênero.
- _____. Familiarizando (-se com) o público e politizando o privado. In : XIMENES, Teresa (Org.) *Novos paradigmas e realidade brasileira*. Belém : UFPa., 1993.
- _____. Os velhos baianos (e a “música” é cada vez mais nova). *Bahia, Análise & Dados*. Salvador, v.6, n.1, jun. 1996.
- _____. (org.). Dossiê gênero e velhice. *Estudos Feministas*, Rio de Janeiro, n.1, 1997 a.
- _____. Gênero, envelhecimento e Universidade da terceira idade. In: ALVARES, Maria Luzia Miranda, SANTOS, Eunice Ferreira (Org.). *Desafios de identidade* (espaço-tempo de mulher). Belém: CEJUP, 1997 b.
- _____. A construção do poder dos idosos na sociedade brasileira do século XXI. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE GERONTOLOGIA, I. FORUM DE POLÍTICA NACIONAL DO IDOSO, 2. Porto Alegre, 1998.
- _____. *Não tá morto quem peleia* : a pedagogia inesperada nos grupos de idosos. 1999. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia. Salvador.
- CABRAL, Benedita E. S. Lima. A sociabilidade, alternativa de solidariedade na velhice. In : REUNIÃO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ANTROPOLOGIA, 20., 1998, Vitória/ES.
- DEBERT, Guita Grin. As representações (estereótipos) do papel do idoso na sociedade atual. In : SEMINÁRIO INTERNACIONAL “ENVELHECIMENTO POPULACIONAL”, 1., 1996. Brasília. *Anais...* Brasília : MPAS, 1996.
- DURHAN, Eunice. Movimentos Sociais : a construção de Cidadania. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n.10, 1984.
- ECKERT, Cornélia. Do corpo dilapidado à memória reencantada. In : FACHEL LEAL, Ondina (Org.). *Corpo e significado*. Porto Alegre : UFRGS, 1995.
- GUERRERO, Patrícia. *A universidade para a terceira idade da PUC de Campinas e a experiência de envelhecimento*. [Campinas]: UNICAMP, 1993. Trabalho final de graduação
- JELIN, Elizabeth. Las Familias en América Latina. *ISIS Internacional* – Familias. Santiago: Siglo XXI, 1994.
- LENOIR, Remi. L'invention du troisième age (constitution du champ des agents de gestion de la vieillesse). *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, Paris, p.26-27, mar./avr., 1979.
- LÉVI-STRAUSS, Claude. *As formas elementares do parentesco*. Petrópolis : Vozes, 1982.
- MAFFESOLI, Michel. *O tempo das tribos* (O declínio do individualismo nas sociedades de massa). Rio de Janeiro : Forense-Universitária, 1987.
- MAUSS, Marcel. *Sociologia e Antropologia*. São Paulo : EPU-EDUSP, 1974. Ensaio sobre a dádiva. v.2.
- PEIXOTO, Clarice. De volta às aulas ou como ser estudante aos 60 anos. In : VERAS, Renato. *Terceira idade: desafios para o terceiro milênio*. Rio de Janeiro : Relume Dumará/UnATI, 1997.
- SIMMEL, Georg. On individuality and social forms. Chicago : University of Chicago Press. In: VELHO, Gilberto. *Subjetividade e sociedade* – uma experiência de gerações. Rio de Janeiro : Zahar, 1986.
- _____. Sociabilidade - um exemplo de sociologia pura ou formal. In : MORAES FILHO, Evaristo de (Org.). *Simmel*. São Paulo : Ática, 1983.

TELLES, Vera da Silva. *Cidadania inexistente* : invisibilidade e pobreza. 1993. Tese (Doutorado) - Universidade de São Paulo, São Paulo.

VELHO, Gilberto. Gilberto. *Subjetividade e sociedade* – uma experiência de gerações. Rio de Janeiro : Jorge Zahar, 1986.

2 O grupo de idosos de uma associação de bairro (AMPLA – Associação de Moradores de Plataforma); uma associação especificamente de idosos em bairro popular, a Unidos Venceremos, de Castelo Branco; a Faculdade para a Terceira Idade do Instituto Olga Mettig e, para contraste, o informal grupo de homens idosos que se reúnem em praça do bairro de Plataforma.

Notas

1 Este artigo tem por base um capítulo da tese de doutorado da autora (1999). Uma versão dele foi apresentada no IX Congresso Brasileiro de Sociologia, Porto Alegre/RS, 1999.

* Alda Britto da Motta é Professora do Departamento de Sociologia e da Pós-Graduação em Ciências Sociais e pesquisadora do Núcleo de Estudos Interdisciplinares sobre a Mulher (NEIM) da Universidade Federal da Bahia (UFBA) E-mail: neim@ufba.br

Desafios a serem enfrentados no terceiro milênio pelo setor saúde na atenção integral ao idoso*

Adriano Gordilho¹, João Sérgio Nascimento², Jorge Silvestre³, Luiz Roberto Ramos⁴, Margarida Paes Alves Freire⁵, Neidil Espindola⁶, Renato Maia⁷, Renato Veras⁸, Úrsula Karsch⁹

Este texto foi redigido por um grupo de profissionais, de vários estados, com inserção nas Instituições de Ensino Superior e por técnicos do Ministério da Saúde, convocados, através da Secretaria de Políticas de Saúde do Ministério da Saúde (Portaria nº 19, de 30 de setembro de 1998, publicada no Diário Oficial da União nº 189 de 2 de outubro de 1998, a elaborarem a Política Nacional de Saúde do Idoso (PNSI).

Com essa política, o Ministério da Saúde atende um segmento populacional que se amplia rapidamente, constituindo, em termos proporcionais, aquele que mais cresce no país. É importante considerar que as necessidades de saúde dos idosos requerem uma atenção específica que pode evitar altos custos para o Sistema de Saúde e, sobretudo, proporcionar melhores condições de saúde a essas pessoas. O objetivo desta política é permitir um envelhecimento saudável, o que significa preservar a sua capacidade funcional, a sua autonomia e manter o nível de qualidade de vida.

A PNSI, instrumento de que o setor saúde passa a dispor, estabelece as diretrizes essenciais que norteiam a definição ou redefinição dos programas, planos, projetos e atividades do setor na atenção integral às pessoas em processo de envelhecimento e à população idosa (integrada pelos indivíduos com 60 anos de idade ou mais, de acordo com a

Lei nº 8.842/94). Essas diretrizes são: a promoção do envelhecimento saudável; a manutenção da capacidade funcional; a assistência às necessidades de saúde do idoso; a reabilitação da capacidade funcional comprometida; a capacitação de recursos humanos; o apoio ao desenvolvimento de cuidados informais; e o apoio a estudos e pesquisas.

O processo de elaboração da PNSI ocorreu de forma participativa, através de amplas discussões do grupo de redatores com os vários segmentos representativos do meio gerontológico brasileiro, em um processo democrático que certamente agregou credibilidade à Política formulada. Após meses de trabalho foi produzido um primeiro texto, sendo este trabalho submetido à apreciação em uma Oficina, realizada na Organização Pan-Americana da saúde, em Brasília, nos dias 22 e 23 de abril de 1999, com a presença de 80 participantes.

Nesses dois dias de discussões, foram feitas 397 sugestões, que foram ordenadas e apreciadas, sendo 154 delas acatadas pelo grupo técnico. O processo de correções e ajustes, advindos da oficina, deu margem à elaboração de uma nova versão do texto, submetido e aprovado na 7ª Reunião Ordinária da Comissão Intergestores Tripartite, em 16/09/1999, que contou com a presença dos Secretários Estaduais e Municipais de Saúde, além da representação do Ministério da Saúde.

Esta versão foi então submetida, no dia 11/11/1999, à instância Máxima do Ministério da Saúde, na 92ª Reunião Ordinária do Conselho Nacional de Saúde, onde, após apresentação detalhada, o documento foi aprovado, por unanimidade, pelos conselheiros. É importante ressaltar a composição do Conselho Nacional de Saúde – instância de representação da sociedade organizada, composta por membros de órgãos do governo, das sociedades científicas, representantes patronais e sindicais e também por representantes de portadores de deficiências e doenças crônicas, o que configura um leque bastante expressivo da sociedade brasileira.

Após percorrer esses caminhos, a Política Nacional de Saúde do Idoso foi promulgada pelo Sr. Ministro da Saúde, Dr. José Serra (Aprovada pela Portaria nº 1.395, de 9 de dezembro de 1999, pelo Ministro da Saúde e publicada no DOU nº 237-E, seção 1, páginas 20 a 24 de 13 de dezembro de 1999).

Neste texto apresentamos a síntese do documento oficial. Enfatizamos, também, os aspectos teóricos e conceituais e apresentamos novas terminologias. Entendemos que a relevância e as inovações apresentadas pela nova diretriz política merecem uma ampla divulgação no meio acadêmico, nos serviços de saúde e na sociedade em geral, para que sua implementação se efetive o mais breve possível.

Introdução

O processo de transição demográfica no Brasil caracteriza-se pela rapidez com que os aumentos absoluto e relativo das populações adulta e idosa vêm alterando a pirâmide populacional. Até os anos 60, todos os grupos etários registravam um crescimento praticamente idêntico; a partir daí, o grupo de idosos passou a liderar esse crescimento.

Nos países desenvolvidos, essa transição ocorreu lentamente, efetivando-se ao longo de mais de cem anos. Alguns desses países apresentam hoje um crescimento negativo da sua população, com uma taxa de nascimentos mais baixa que a de mortalidade. A transição acompanhou a elevação da qualidade de vida das populações urbanas e rurais, graças à adequada inserção das pessoas no mercado de trabalho e às oportunidades educacionais

mais favoráveis, além de melhores condições sanitárias, alimentares, ambientais e de moradia.

À semelhança de outros países latino-americanos, o envelhecimento no Brasil é um fenômeno predominantemente urbano, resultando sobretudo do intenso movimento migratório iniciado na década de 60, motivado pela industrialização desencadeada pelas políticas desenvolvimentistas. Esse processo de urbanização propiciou um maior acesso da população a serviços de saúde e saneamento, o que contribuiu para a queda verificada na mortalidade. Possibilitou, também, um maior acesso a programas de planejamento familiar e a métodos anticoncepcionais, levando a uma significativa redução da fecundidade.

A persistir a tendência do envelhecimento como fenômeno urbano, as projeções para o início do século XXI indicam que 82% dos idosos brasileiros estarão morando nas cidades. As regiões mais urbanizadas, como as regiões Sudeste e Sul, ainda oferecem melhores possibilidades de emprego, disponibilidade de serviços públicos e melhores condições de alimentação, moradia e assistência médica e social.

Embora grande parte das populações ainda viva na pobreza nos países menos desenvolvidos, certas conquistas tecnológicas da medicina moderna, logradas ao longo dos últimos 60 anos – assepsia, vacinas, antibióticos, quimioterápicos e exames complementares de diagnósticos, entre outros –, favoreceram a adoção de medidas capazes de prevenir ou curar muitas doenças até então fatais. O conjunto dessas medidas provocou uma queda da mortalidade infantil e, conseqüentemente, um aumento da expectativa de vida ao nascer.

No Brasil, em 1900, a expectativa de vida ao nascer era de 33,7 anos; nos anos 40 era de 39 anos; nos anos 50, aumentou para 43,2 anos e, na década de 60, era de 55,9 anos. De 1960 a 1980, essa expectativa ampliou-se para 63,4 anos, isto é, foram acrescentados vinte anos em três décadas, segundo revela o *Anuário Estatístico do Brasil* de 1982 (Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística/Fundação IBGE). De 1980 ao ano 2000, ao aumento estimado se situa em torno de cinco anos, ocasião em que cada brasileiro, ao nascer, tem a esperança de vida de 68 anos e meio. As projeções para o período de 2000 a 2025 permitem

supor que a expectativa média de vida do brasileiro estará próxima de 80 anos, para ambos os sexos (Kalache e cols., 1987).

Paralelamente a esse aumento na expectativa de vida, tem sido observado, a partir da década de 60, um declínio acentuado da fecundidade, levando a um aumento importante da proporção de idosos na população brasileira. De 1980 a 2000, o grupo etário com 60 anos e mais de idade deverá crescer 105%; as projeções apontam para um crescimento de 130% no período de 2000 a 2025.

Mesmo considerando que uma parcela do contingente de idosos participe da atividade econômica, o crescimento deste grupo populacional afeta diretamente a razão de dependência, usualmente definida como a soma das populações jovem e idosa em relação à população economicamente ativa total. Este coeficiente é calculado tomando por base a população de menos de 15 anos e a de 60 e mais anos de idade em relação àquela considerada em idade produtiva (situada na faixa etária dos 15 aos 59 anos de idade).

O processo de urbanização e a conseqüente modificação do mercado de trabalho aceleraram a redistribuição da população entre as zonas rural e urbana do país. Em 1930, dois terços da população brasileira viviam na zona rural; hoje, mais de três quartos vivem em zona urbana. O emprego nas fábricas e as possibilidades mais diferenciadas de trabalho nas cidades alteraram a estrutura familiar brasileira, transformando a família extensa do campo na família nuclear urbana. Com o aumento da expectativa de vida, as famílias passaram a ser constituídas por várias gerações, requerendo os mecanismos necessários de apoio mútuo entre as que compartilham o mesmo domicílio.

A família, tradicionalmente considerada o mais efetivo sistema de apoio aos idosos, está passando por transformações decorrentes dessas mudanças conjunturais e culturais. O número crescente de divórcios, o segundo ou terceiro casamento, a contínua migração dos mais jovens em busca de mercados mais promissores e o aumento no número de famílias em que a mulher exerce o papel de chefe são situações que precisam ser levadas em conta na avaliação do suporte informal aos idosos na sociedade brasileira. Essas situações geram o que se convencionou chamar de intimidade à dis-

tância, em que diferentes gerações ou mesmo pessoas de uma mesma família ocupam residências separadas.

Observa-se também uma feminilização do envelhecimento no Brasil. O número de mulheres idosas, se comparado ao de homens de mais de 60 anos de idade, já constitui um contingente expressivamente maior há muito. Da mesma forma, a proporção de mulheres idosas em relação à população total de mulheres supera aquela correspondente aos homens idosos. No Brasil, desde 1950, as mulheres têm maior esperança de vida ao nascer, e esta diferença está ao redor de sete anos e meio.

De outra parte, o apoio aos idosos praticado no Brasil ainda é bastante precário. Por se tratar de uma atividade predominantemente restrita ao âmbito familiar, o cuidado ao idoso tem sido ocultado da opinião pública, carecendo de maior visibilidade.

O apoio informal e familiar constitui um dos aspectos fundamentais na atenção à saúde desse grupo populacional. Isso não significa, no entanto, que o Estado deixe de ter um papel preponderante na promoção, proteção e recuperação da saúde do idoso nos três níveis de gestão do SUS, papel este capaz de otimizar o suporte familiar sem transferir para a família a responsabilidade em relação a este grupo populacional.

Além das transformações demográficas descritas anteriormente, o Brasil tem experimentado uma transição epidemiológica, com alterações relevantes no quadro de morbimortalidade. As doenças infectocontagiosas que, em 1950, representavam 40% das mortes registradas no país, hoje são responsáveis por menos de 10% destas mortes (RADIS: "Mortalidade nas Capitais Brasileiras, 1930-1980").

O oposto ocorreu em relação às doenças cardiovasculares: em 1950, estas eram responsáveis por 12% das mortes, representando hoje mais de 40% do total de mortes. Em menos de 40 anos, o Brasil passou de um perfil de morbimortalidade típico de uma população jovem, para um perfil caracterizado por enfermidades crônicas, próprias das faixas etárias mais avançadas, com custos diretos e indiretos mais elevados.

Essa mudança no perfil epidemiológico acarreta grandes despesas com tratamento médicos e hospitalares, ao mesmo tempo em que se configura como um desafio para as autoridades sanitárias,

em especial no que tange à implantação de novos modelos e métodos para o enfrentamento do problema. O idoso consome mais serviços de saúde, as internações hospitalares nesta população são mais frequentes e o tempo de ocupação de leito é maior do que o de outras faixas etárias. Em geral, as doenças dos idosos são crônicas e múltiplas, perdurando por vários anos e exigindo acompanhamento médico e de equipes multidisciplinares permanentes, com intervenções contínuas.

Tomando-se por base os dados relativos à internação hospitalar pelo Sistema Único de Saúde – SUS –, em 1997, e a população estimada pelo IBGE para este mesmo ano, pode-se concluir que o idoso, em relação às outras faixas etárias, consome muito mais recursos de saúde. Naquele ano, o Sistema arcou com um total de 12.715.568 de AIHs (autorizações de internações hospitalares), assim distribuídas:

- 2.471.984 AIHs (19,4%) foram de atendimentos na faixa etária de 0-14 anos de idade, que representava 33,9% da população total (aqui também estão incluídas as AHIs dos recém-nascidos em ambiente hospitalar, bem como aquelas devidas a parto normal);
- 7.325.525 AHIs (57,6%) foram registradas na faixa etária de 15-59 anos de idade (58,2% da população total);
- 2.073.915 AHIs (16,3%) foram registradas na faixa de 60 anos ou mais de idade (7,9% da população total);
- 480.040 AHIs (3,8%) foram destinadas ao atendimento de indivíduos de idade ignorada, estas últimas, em sua grande maioria, corresponderam a tratamento de enfermidades mentais de longa permanência, geralmente em pessoas acima de 50 anos de idade (essa parcela de AHIs foi excluída dos estudos em que se procura estabelecer o impacto diferencial da cada faixa no sistema hospitalar);
- a taxa de hospitalização, em um ano, alcançou um total de 46 por 1.000 indivíduos na faixa etária de 0 a 14 anos de idade; 79 no segmento de 15 a 59 anos de idade; e 165 no grupo de 60 anos ou mais de idade;
- o tempo médio de permanência hospitalar foi de 5,1 dias para o grupo de 0-14 anos de idade; 5,1 dias no de 15-59 anos; e 6,8 dias no grupo mais idoso;
- o índice de hospitalização (número de dias de hospitalização consumidos, por habitante, a cada ano) correspondeu a 0,23 dias na faixa de 0-14 anos de idade; a 0,40 dias na faixa de 15-59; e a 1,12 dias na faixa de 60 anos ou mais de idade;
- do custo total de R\$ 2.997.402.581,29 com despesas de internações hospitalares, 19,7 foram relativas a pacientes da faixa etária de 0-14 anos de idade; 57,1% à faixa de 15-59 anos de idade; e 23,9% aos idosos;
- o custo médio, por hospitalização, foi de R\$ 238,67 em relação à faixa etária de 0-14 anos de idade; R\$ 233,87 à de 15-59 anos; e R\$ 334,73 ao grupo de mais de 60 anos de idade; e
- o índice de custo (custo de hospitalização por habitante/ano) foi de R\$ 10,93 para o segmento de 0-14 anos de idade; de R\$ 18,48 para a faixa de 15-59 anos de idade; e de R\$ 55,25 para aqueles com mais de 60 anos de idade.

Os estudos têm demonstrado que os idosos, em relação às demais faixas etárias, consomem muito mais recursos do sistema de saúde e que este maior custo não reverte em seu benefício. O idoso não recebe uma abordagem médica ou psicossocial adequada nos hospitais, não sendo submetido também a uma triagem rotineira para fins de reabilitação.

A abordagem médica tradicional do adulto hospitalizado – centrada em uma queixa principal – e o hábito médico de procurar explicar todas as queixas e sinais a partir de um único diagnóstico, de um modo geral adequada para o adulto jovem, não se aplica em relação ao idoso. Estudos populacionais demonstram que a maioria dos idosos (85%) apresenta pelo menos uma doença crônica e que uma significativa minoria destes idosos (10%) possui, no mínimo, cinco destas patologias (Ramos e cols., 1993). A falta de difusão do conhecimento geriátrico junto aos profissionais de saúde tem contribuído decisivamente para as dificuldades na abordagem médica do paciente idoso.

A maioria das instituições de ensino superior brasileiro ainda não está sintonizada com o atual processo de transição demográfica e suas consequências médico-sociais. Há uma escassez de recursos técnicos e humanos para enfrentar a explosão desse grupo populacional no terceiro milênio.

O crescimento demográfico brasileiro apresenta características particulares, que precisam ser apreendidas mediante estudos e desenhos de investigação que dêem conta dessa especificidade. O cuidado de saúde destinado ao idoso é bastante caro, e a pesquisa corretamente orientada pode propiciar os instrumentos adequados para uma maior eficiência na adoção de prioridades e na alocação ótima de recursos, além de subsidiar a implantação de medidas apropriadas à realidade brasileira.

A transição demográfica no Brasil requer, na verdade, novas estratégias que façam frente ao aumento exponencial do número de idosos potencialmente dependentes, com baixo nível socioeconômico, capazes de consumir uma parcela desproporcional de recursos da saúde destinada ao financiamento de leitos de longa permanência.

A internação dos idosos em asilos, casas de repouso e similares está sendo questionada mesmo nos países desenvolvidos, onde estes serviços alcançaram níveis altamente sofisticados em termos de conforto e eficiência. Os custos desse modelo e as dificuldades em torno de sua manutenção estão a exigir medidas de maior resolutividade e menos onerosas. O retorno ao modelo de cuidados domiciliares, bastante discutido, não pode ter como única finalidade baratear custos ou transferir responsabilidades. A assistência domiciliar aos idosos cuja capacidade funcional está comprometida demanda programas de orientação, informação, com a assessoria de especialistas.

A maioria das doenças crônicas que acomete o indivíduo idoso tem, na própria idade, seu principal fator de risco. Envelhecer sem nenhuma doença crônica é antes exceção do que regra. No entanto, a presença de uma doença crônica não significa que o idoso não possa gerir sua própria vida e viver o seu dia-a-dia de forma independente.

A maior parte dos idosos é, na verdade, absolutamente capaz de decidir sobre seus interesses e de se organizar, sem necessidade de ajuda de quem quer que seja. De acordo com os mais modernos conceitos gerontológicos, esse idoso que mantém sua autodeterminação e prescindir de qualquer ajuda ou supervisão para agir no seu cotidiano deve ser considerado um idoso saudável, ainda quando portador de uma ou mais de uma doença crônica.

Decorre daí o conceito de capacidade funcional, ou seja, a capacidade de manter as habilidades físicas e mentais necessárias a uma vida independente e autônoma. Do ponto de vista da saúde pública, a capacidade funcional surge como um novo conceito de saúde, mais adequado para instrumentalizar e operacionalizar a atenção à saúde do idoso. Ações preventivas, assistenciais e de reabilitação devem objetivar a melhoria da capacidade funcional ou, no mínimo, a sua manutenção e, sempre que possível, a recuperação desta capacidade, uma vez perdida pelo idoso. Trata-se, portanto, de um enfoque que transcende o simples diagnóstico e tratamento de doenças específicas.

A promoção do envelhecimento saudável e a manutenção da máxima capacidade funcional do indivíduo que envelhece, pelo maior tempo possível – foco central da Política – significa a valorização da autonomia e da autodeterminação e a preservação da independência física e mental do idoso. Tanto as doenças físicas quanto as mentais podem levar à dependência e, conseqüentemente, à perda da capacidade funcional.

Na análise da questão relativa à reabilitação da capacidade funcional, é importante reiterar que a grande maioria dos idosos desenvolve, ao longo da vida, alguma doença crônica, decorrente da perda contínua da função de órgãos e sistemas biológicos. Essa perda de função pode ou não levar a limitações funcionais que, por sua vez, pode gerar incapacidades, conduzindo, em última instância, à dependência da ajuda de outrem ou de equipamentos específicos para a realização de tarefas essenciais à sobrevivência no dia-a-dia.

Estudos populacionais revelam que cerca de 40% dos indivíduos com 65 anos ou mais de idade requer na publicação: “requerem” p.22 algum tipo de ajuda para realizar pelo menos uma tarefa como fazer compras, cuidar das finanças, preparar refeições e limpar a casa. Uma parcela menor, mas significativa (10%), requer auxílio para realizar tarefas básicas, como tomar banho, vestir-se, ir ao banheiro, alimentar-se e, mesmo, sentar e levantar de cadeiras e camas (Ramos e cols., 1993). É imprescindível que, na prestação dos cuidados aos idosos, as famílias estejam devidamente orientadas em relação às atividades de vida diária (AVDs).

Tanto a dependência física quanto mental constituem fatores de risco significativos para a mortalidade nesta população, mais relevantes até do que as próprias doenças que levaram à dependência, visto que nem todo doente torna-se dependente, conforme revelam estudos populacionais de segmentos de idosos residentes em diferentes comunidades (Ramos e cols., 1993). No entanto, nem todo idoso dependente perde sua autonomia e, neste sentido, a dependência mental deve ser objeto de atenção especial, na medida em que leva, com muito maior frequência, à perda de autonomia. Doenças como depressão e demência já estão, em todo mundo, entre as principais causas de anos vividos com incapacidade, exatamente por conduzi-rem à perda da independência e, quase necessariamente, à perda da autonomia.

Os custos gerados por essa dependência são tão grandes quanto o investimento de dedicar um membro da família ou um “cuidador” para ajudar continuamente a uma pessoa que, muitas vezes, irá viver mais 10 ou 20 anos, requerendo uma atenção que, não raro, envolve leitos hospitalares e institucionais, procedimentos diagnósticos caros e sofisticados, bem como o consenso freqüente de uma equipe multiprofissional e interdisciplinar, capaz de fazer frente à problemática multifacetada do idoso.

Dentro desse contexto é que são estabelecidas novas prioridades dirigidas a esse grupo populacional, que deverão nortear as ações em saúde nesta virada de século e milênio.

Propósito

Como se pode depreender da análise apresentada no capítulo anterior, o crescimento demográfico da população idosa brasileira exige a preparação adequada do país para atender às demandas das pessoas na faixa etária de mais de 60 anos de idade. Essa preparação envolve diferentes aspectos, que dizem respeito a inúmeros aspectos, desde a adequação ambiental e o provimento de recursos materiais e humanos capacitados, até a definição e a implementação de ações de saúde específicas.

Acrescente-se, por outro lado, a necessidade da sociedade entender que o envelhecimento de sua população é uma questão que extrapola a esfera familiar e, portanto, a responsabilidade indivi-

dual, alcançando o âmbito público, compreendido neste âmbito o Estado, as organizações não-governamentais e os diferentes segmentos sociais.

Nesse sentido, a Política Nacional de Saúde do Idoso tem como propósito basilar **a promoção do envelhecimento saudável, a preservação e/ou a melhoria, ao máximo possível da capacidade funcional dos idosos, a prevenção de doenças, a recuperação da saúde daqueles que adoecem e a reabilitação daqueles que venham a ter a sua capacidade funcional restrin-**gida de modo a garantir-lhes permanência no meio em que vivem, exercendo de forma independente suas funções na sociedade.

Para tanto, na Política estão definidas as diretrizes que devem nortear todas as ações no setor saúde, e indicadas as responsabilidades institucionais para o alcance do propósito acima explicitado. Além disso, orienta ela o processo contínuo de avaliação que deve acompanhar o desenvolvimento da Política Nacional de Saúde do Idoso, mediante o qual deverão ser possíveis os eventuais redimensionamentos que venham a ser ditados pela prática.

A implementação da Política compreende a definição e/ou readequação de planos, programas, projetos e atividades do setor saúde, que direta ou indiretamente se relacionem com o seu objeto.

O esforço conjunto de toda a sociedade, aqui preconizado, implica o estabelecimento de uma articulação permanente que, no âmbito do SUS, envolve a construção de uma contínua cooperação entre o Ministério da Saúde e as Secretarias Estaduais e Municipais de Saúde.

Diretrizes

Para o alcance do propósito da Política Nacional de Saúde do Idoso, são definidas como diretrizes essenciais:

- a promoção do envelhecimento saudável;
- a manutenção da capacidade funcional;
- a assistência às necessidades de saúde do idoso;
- a reabilitação da capacidade funcional comprometida;
- a capacitação de recursos humanos especializados;

- apoio ao desenvolvimento de cuidados informais; e
 - apoio a estudos e pesquisas.
- prevenção de agravos à saúde;
 - detecção precoce de problemas de saúde potenciais ou já instalados, cujo avanço poderá pôr em risco as habilidades e a autonomia dos idosos.

Promoção do envelhecimento saudável

O cumprimento dessa diretriz compreende o desenvolvimento de ações que orientem os idosos e os indivíduos em processo de envelhecimento quanto à importância da melhoria constante de suas habilidades funcionais, mediante a adoção precoce de hábitos saudáveis de vida e a eliminação de comportamentos nocivos à saúde.

Entre os hábitos saudáveis, deverão ser destacados, por exemplo, a alimentação adequada e balanceada; a prática regular de exercícios físicos; a convivência regular estimulante; e a busca, em qualquer fase da vida, de uma atividade ocupacional prazerosa e de mecanismos de atenuação do estresse. Em relação aos hábitos nocivos, merecerão destaque o tabagismo, o alcoolismo e a automedicação.

Tais temas serão objeto de processos educativos e informativos continuados, em todos os níveis de atuação do SUS, com a utilização dos diversos recursos e meios disponíveis, tais como: distribuição de cartilhas e folhetos, bem como o desenvolvimento de campanhas em programas populares de rádio; veiculação de propagandas na televisão; treinamento de agentes comunitários de saúde e profissionais integrantes da estratégia de saúde da família para, no trabalho domiciliar, estimular os cidadãos na adoção de comportamentos saudáveis.

Ênfase especial será dada à orientação dos idosos e seus familiares quanto aos riscos ambientais, que favorecem quedas, e que podem comprometer a capacidade funcional destas pessoas. Deverão ser garantidas aos idosos, assim como aos portadores de deficiência, condições adequadas de acesso aos espaços públicos, tais como rampas, corrimões e outros equipamentos que facilitem o deslocamento dos indivíduos idosos.

Manutenção da capacidade funcional

Em paralelo às medidas voltadas para a promoção de hábitos saudáveis, serão promovidas ações que visem a prevenção de perdas funcionais, em dois níveis específicos:

As ações de prevenção envolvidas no primeiro nível estarão centradas na aplicação de vacinas, medida já consolidada para a infância, mas com prática ainda limitada e recente entre idosos. Deverão ser aplicadas vacinas contra tétano, a pneumonia pneumocócica e o influenza, que representam problemas sérios entre os idosos no Brasil e são preconizadas pela Organização Mundial da Saúde (OMS) para este grupo populacional.

A grande maioria das hospitalizações para o tratamento do tétano ocorre em indivíduos acima dos 60 anos de idade. Nesse sentido, essa população será estimulada a receber doses de reforço da vacina antitetânica a cada dez anos, tendo em vista a sua comprovada efetividade, de quase 100%.

As pneumonias, em especial a de origem pneumocócica, estão entre as patologias infecciosas que mais trazem riscos à saúde dos idosos, com elevadas taxas de internação, além de alta letalidade nesta faixa etária. Estas afecções são apontadas como fatores de descompensação funcional e deterioração de quadros de insuficiência cardíaca, desencadeadora de edema agudo de pulmão e fonte de deterioração nos quadros de doenças pulmonares obstrutivas crônicas. Considerando-se as recomendações técnicas atuais, a vacina antipneumocócica deverá ser administrada em dose única nos indivíduos idosos.

Embora vista como enfermidade trivial, o influenza (ou gripe), na população de idosos, pode trazer consequências graves, levando a processos pneumônicos ou, ainda, à quebra do equilíbrio, já estável, destes indivíduos, portadores de patologias crônicas não transmissíveis. A vacina antigripal deverá ser aplicada em todos os idosos, pelo menos duas semanas antes do início do inverno ou do período das chuvas nas regiões mais tropicais.

No segundo nível da manutenção da capacidade funcional, além do reforço das ações dirigidas à detecção precoce de enfermidades não transmissíveis – como a hipertensão arterial, a diabetes melito e a osteoporose – deverão ser introduzidas novas

medidas, de que são exemplos aquelas dirigidas ao hipotireoidismo subclínico – ainda pouco usuais e carentes de sistematização –, mediante o desenvolvimento de atividades específicas, entre as quais se destacam:

- antecipação de danos sensoriais, com rastreamento precoce de danos auditivos, visuais e propioceptivos;
- utilização dos protocolos próprios para situações comuns entre os idosos, tais como riscos de queda, alterações do humor e perdas cognitivas;
- prevenção de perdas dentárias e de outras afecções da cavidade bucal;
- prevenção de deficiências nutricionais;
- avaliação das capacidades e habilidades funcionais no ambiente domiciliar, com vistas à prevenção de perda de independência e autonomia;
- prevenção do isolamento social, com a criação ou uso de oportunidades sociais, como clubes, grupos de convivência, associação de aposentados etc.

A operacionalização da maioria dessas medidas dar-se-á nas próprias unidades de saúde, com suas equipes mínimas tradicionais, às quais deverão ser incorporados os agentes de saúde ou visitantes, além do estabelecimento de parcerias nas ações integrantes da estratégia de saúde da família e congêneres. Além disso, na implementação dessa diretriz, buscar-se-á o engajamento efetivo dos grupos de convivência, com possibilidades terapêuticas e preventivas, e de lazer.

Assistência às necessidades de saúde do idoso

A prestação dessa assistência basear-se-á nas orientações abaixo descritas, as quais compreendem os âmbitos ambulatorial, hospitalar e domiciliar.

No âmbito ambulatorial, a consulta geriátrica constituirá a base dessa assistência. Para tal, deverá ser estabelecido um modelo específico, de modo a alcançar-se um impacto expressivo na assistência, em particular na redução das taxas de internação hospitalar e em clínicas de repouso – e mesmo asilos –, bem como a diminuição da de-

manda aos serviços de emergência e aos ambulatórios de especialidades.

A consulta geriátrica deverá ser fundamentada na coleta e no registro de informações que possam orientar o diagnóstico a partir da caracterização de problemas e o tratamento adequado, com a utilização rotineira de escalas de rastreamento para depressão, perda cognitiva e avaliação da capacidade funcional, assim como o correto encaminhamento dos pacientes para a equipe multiprofissional e interdisciplinar.

Considerando que a qualidade da coleta de dados apresenta dificuldades peculiares a esse grupo etário, em decorrência de elevado índice de morbidade, apresentações atípicas de doenças e pela chance aumentada de iatrogenia, o modelo de consulta a ser estabelecido pautar-se-á pela abrangência, sensibilidade diagnóstica e orientação terapêutica, nesta incluídas as ações não farmacológicas.

A abrangência do modelo de consulta geriátrica compreenderá a incorporação de informações que permitam a identificação de problemas não apenas relacionados aos sistemas cardiorespiratórios, digestivo, hematológico e endócrino-metabólico, como, também, aos transtornos neuropsiquiátricos, nos aparelhos locomotor e genitourinário. Essa modalidade de consulta deverá possibilitar a sensibilização do profissional para questões sociais eventualmente envolvidas no bem-estar do paciente.

Por sua vez, a sensibilidade diagnóstica deverá compreender a capacidade de motivar a equipe para a busca de problemas de elevada prevalência, habitualmente não diagnosticados, como por exemplo: doenças tireoideanas, doença de Parkinson, hipotensão ortostática, incontinência urinária, demências e depressões. É importante que informações relacionadas a glaucoma, catarata e hipoacusia sejam coletadas. A possibilidade de iatrogenia deverá sempre ser considerada.

Finalmente, a orientação terapêutica, o que inclui mudanças de estilo de vida, deverá possibilitar que a consulta geriátrica enfrente os problemas identificados, levando a alguma forma de alívio e atenuação do impacto funcional. Ao mesmo tempo, o médico deverá evitar excessos na prescrição e no uso de fármacos com elevado potencial iatrogênico.

A orientação terapêutica compreenderá, sempre que necessário, informações aos pacientes e seus acompanhantes sobre as medidas de prevenção dos agravos à saúde e acerca das ações de reabilitação precoce – ou preventiva – e corretiva, levando em conta, da melhor maneira possível, o ambiente em que vivem e as condições sociais de que dispõem.

No âmbito hospitalar, a assistência a esse grupo populacional deverá considerar que a idade é um indicador precário na determinação das características especiais do idoso enfermo hospitalizado. Nesse sentido, o estado funcional constituirá o parâmetro mais fidedigno para o estabelecimento de critérios específicos de atendimento.

Assim, os pacientes classificados como totalmente dependentes constituirão o grupo mais sujeito a internações prolongadas, reinternações sucessivas e de pior prognóstico e que, por esta razão, se enquadram no conceito de vulnerabilidade. Os serviços de saúde deverão estar preparados para identificar esses pacientes, provendo-lhes uma assistência diferenciada.

Essa assistência será pautada na participação de outros profissionais, além de médicos e enfermeiros, tais como fisioterapeutas, assistentes sociais, psicólogos, terapeutas ocupacionais, fonoaudiólogos, dentistas e nutricionistas. Dessa forma, a disponibilidade de uma equipe mínima, que deve incluir obrigatoriamente um médico com formação em geriatria, de equipamentos e de serviços adequados, constitui pré-requisito para as instituições públicas estatais ou privadas – conveniadas ou contratadas pelo SUS –, que prestarem assistência a idosos dependentes internados.

Idosos com graves problemas de saúde, sem possibilidade de recuperação ou de recuperação prolongada, poderão demandar internação hospitalar de longa permanência, forma esta definida na Portaria nº 2.413, editada em 23 de março de 1998. No entanto, esses pacientes deverão ser submetidos a tentativas de reabilitação, antes e durante a hospitalização, evitando-se que as enfermarias sejam transformadas em locais de acomodação para pacientes idosos com problemas de saúde não resolvidos e, por conseguinte, aumentando a carga de sofrimento do próprio idoso, bem como o aumento dos custos dos serviços de saúde.

Entre os serviços alternativos à internação prolongada, deverá estar incluída, obrigatoriamente, a assistência domiciliar. A adoção de tal medida constituirá estratégia importante para diminuir o custo da internação, uma vez que a assistência domiciliar é menos onerosa do que a internação hospitalar. O atendimento ao idoso enfermo, residente em instituições – como, por exemplo, asilos – terá as mesmas características da assistência domiciliar.

Deverá ser estimulada, por outro lado, a implantação do hospital-dia geriátrico, uma forma intermediária de atendimento entre a internação hospitalar e a assistência domiciliar. Esse serviço terá como objetivo viabilizar a assistência técnica adequada para pacientes cuja necessidade terapêutica – hidratação, uso de medicamentos intravenosa, quimioterapia e reabilitação – e de orientação para cuidadores não justifiquem a permanência em hospital.

Tal medida não poderá ser encarada como justificativa para o simples aumento do tempo de internação. Contudo, a internação de idosos em UTI, em especial daqueles com idade igual ou superior a 75 anos, deverá obedecer rigorosamente os critérios adotados em todas as faixas etárias, de potencial de reversibilidade do estado clínico e não de sua gravidade, quando reconhecidamente irreversível.

A implantação de forma diferenciada de assistência ao idoso dependente será gradual, priorizando-se hospitais universitários e públicos estatais.

Uma questão que deverá ser considerada refere-se ao fato de que o idoso tem direito a um atendimento preferencial nos órgãos estatais e privados de saúde (ambulatórios, hospitais, laboratórios, planos de saúde, entre outros), na conformidade do que estabelece a Lei nº 8.842/94, em seu Art. 4º, inciso VIII, e o Art. 17, do Decreto nº 1.948/96, que a regulamentou. O idoso terá também uma autorização para acompanhante familiar em hospitais públicos e privados – conveniados ou contratados – pelo SUS.

Na relação entre o idoso e os profissionais de saúde, um dos aspectos que deverá ser sempre observado diz respeito à possibilidade de maus-tratos, quer por parte da família, quer por parte do cuidador ou mesmo destes profissionais. É importante que o idoso saiba identificar posturas e com-

portamentos que significam maus-tratos, bem como os fatores de risco neles envolvidos. Esses maus-tratos podem ser por negligência – física, psicológica ou financeira – por abuso – físico, psicológico ou financeiro – ou por violação dos direitos pessoais. O profissional de saúde, o idoso e a família, quando houver indícios de maus-tratos, deverão denunciar a sua suspeita às autoridades competentes.

Considerando que a vulnerabilidade à perda de capacidade está vinculada a aspectos socioeconômicos, atenção especial deverá ser concedida aos grupos de idosos que estão envelhecendo em condições mais desfavoráveis, de que são exemplos aqueles residentes na periferia dos grandes centros urbanos e os que vivem nas zonas rurais desprovidas de recursos de saúde e assistência social, onde também se observa uma intensa migração da população jovem.

Reabilitação da capacidade funcional comprometida

As ações nesse contexto terão como foco especial a reabilitação precoce, mediante a qual buscar-se-á prevenir a evolução e recuperar a perda funcional incipiente, de modo a evitar que as limitações da capacidade funcional possam avançar e fazendo com que as limitações avançadas possam ser amenizadas. Esse trabalho envolverá as práticas de um trabalho multiprofissional de medicina, enfermagem, fisioterapia, terapia ocupacional, nutrição, fonoaudiologia, psicologia e serviço social.

Na definição e implementação das ações, considerar-se-á, na realidade, que as causas de dependência são, em sua maioria, evitáveis e, em muitos casos, reversíveis por intermédio de técnicas de reabilitação física e mental, tão mais efetivas quanto mais precocemente instituídas.

Além da necessidade de prevenir as doenças crônicas que acometem aos que envelhecem, procurar-se-á, acima de tudo, evitar que estas enfermidades alijem o idoso do convívio social, comprometendo sua autonomia.

No conjunto de ações que devem ser implementadas nesse âmbito, estão aquelas relacionadas à reabilitação mediante a prescrição adequada e o uso de órteses e próteses como, por exemplo, ócu-

los, aparelhos auditivos, próteses dentárias e tecnologias assistivas (como andador, bengala etc.).

Estas e demais ações que vierem a ser definidas deverão estar disponíveis em todos os níveis de atenção ao idoso, principalmente nos postos e centros de saúde, com vistas à detecção precoce e ao tratamento de pequenas limitações funcionais capazes de levar a uma grave dependência.

A detecção precoce e o tratamento de pequenas limitações funcionais, causas potenciais de formas graves de dependência, integrarão as atribuições dos profissionais e técnicos que atuam nesses níveis de atenção, e deverão ser alvo de orientação aos cuidadores dos idosos para que possam colaborar com os profissionais da saúde, sobretudo na condição de agentes facilitadores, tanto na observação de novas limitações, quanto no auxílio ao tratamento prescrito.

Capacitação de recursos humanos especializados

O desenvolvimento e a capacitação de recursos humanos constituem diretriz que perpassará todas as demais diretrizes definidas na Política, configurando mecanismo privilegiado de articulação intersetorial, de forma que o setor saúde possa dispor de pessoal em qualidade e quantidade adequadas, e cujo provimento é de responsabilidade das três esferas de governo.

Esse componente deverá merecer atenção especial, sobretudo no tocante ao que define a Lei nº 8.080/90, em seu Art.14 e parágrafo único, nos quais está estabelecido que a formação e a educação continuada contemplarão ação intersetorial articulada. A lei estabelece, como mecanismo fundamental, a criação de comissão permanente de integração entre os serviços de saúde e as instituições de ensino profissional e superior, com a finalidade de “propor prioridades, métodos e estratégias”.

O trabalho articulado com o Ministério da Educação e as instituições de ensino superior deverá ser viabilizado por intermédio dos Centros Colaboradores de Geriatria e Gerontologia, tendo em vista a capacitação de recursos humanos em saúde de acordo com as diretrizes aqui fixadas.

Os Centros Colaboradores de Geriatria e Gerontologia serão, preferencialmente, localizados em

instituições de ensino superior e terão atribuições específicas, conforme as características de cada instituição. A indicação desses Centros deverá ser estabelecida pelo Ministério da Saúde, de acordo com as necessidades identificadas no processo de implantação da Política Nacional.

No âmbito da execução de ações, de forma mais específica, a capacitação buscará preparar os recursos humanos para a operacionalização de um elemento básico de atividades, que incluirá, entre outras, a prevenção de perdas, a manutenção e a recuperação da capacidade funcional da população idosa e o controle dos fatores que interferem no estado de saúde desta população.

A capacitação de pessoal para o planejamento, coordenação e avaliação de ações deverá constituir as bases para o desenvolvimento do processo contínuo de articulação com os demais setores, cujas ações estão diretamente relacionadas com o idoso no âmbito do setor saúde.

Essa capacitação será promovida pelos Centros Colaboradores de Geriatria e Gerontologia, os quais terão a função específica de capacitar os profissionais para prestar a devida cooperação técnica demandada pelas demais esferas de gestão, no sentido de uniformizar conceitos e procedimentos que se tomarão indispensáveis para a efetivação da Política Nacional de Saúde do Idoso, bem como para o seu processo contínuo de avaliação e acompanhamento.

Apoio ao desenvolvimento de cuidados informais

Nesse âmbito, buscar-se-á desenvolver uma parceria entre os profissionais da saúde e as pessoas próximas aos idosos, responsáveis pelos cuidados diretos necessários às suas atividades da vida diária e pela tradução em ações práticas das orientações emitidas pelos profissionais. Tal parceria, como mostram estudos e pesquisas sobre o envelhecimento em dependência, configura a estratégia mais atual e menos onerosa para manter e promover a melhoria da capacidade funcional das pessoas que se encontrem neste processo.

Nos países onde o envelhecimento da população vem ocorrendo há mais tempo, convencionou-se distinguir cuidados formais e informais na aten-

ção às pessoas que envelheceram e que, de alguma forma, perderam a sua capacidade funcional. Os sistemas formais de cuidados são integrados por profissionais e instituições, que realizam este atendimento sob a forma de prestação de serviço. Dessa forma, os cuidados são prestados por pessoa ou agências comunitárias contratadas para tal. Já os sistemas informais são constituídos por pessoas da família, amigos próximos e vizinhos, frequentemente mulheres, que exercem tarefas de apoio e cuidados voluntários para suprir a incapacidade funcional do seu idoso.

Na cultura brasileira, são essas pessoas que avocam a si as funções de provedoras de cuidados diretos e pessoais. O papel de mulher cuidadora na família é normativo, sendo quase sempre esperado que ela assuma tal papel. Os responsáveis pelos cuidados diretos aos seus idosos doentes ou dependentes geralmente residem na mesma casa e se incumbem de prestar a ajuda necessária ao exercício das atividades diárias destes idosos, tais como higiene pessoal, medicação de rotina, acompanhamento aos serviços de saúde e demais serviços requeridos no cotidiano, como a ida a bancos ou farmácias.

O modelo de cuidados domiciliares, antes restrito à esfera privada e à intimidade das famílias, não poderá ter como única finalidade baratear custos ou transferir responsabilidades. A assistência domiciliar aos idosos cuja capacidade funcional está comprometida demanda orientação, informação e assessoria de especialistas.

Para o desempenho dos cuidados a um idoso dependente, as pessoas envolvidas deverão receber dos profissionais de saúde os esclarecimentos e as orientações necessárias, inclusive em relação às doenças crônico-degenerativas com as quais está eventualmente lidando, bem como informações sobre como acompanhar o tratamento prescrito.

Essas pessoas deverão, também, receber atenção médica pessoal, considerando que a tarefa de cuidar de um adulto dependente é desgastante e implica riscos à saúde do cuidador. Por conseguinte, a função de prevenir perdas e agravos à saúde abrangerá, igualmente, a pessoa do cuidador.

Assim, a parceria entre os profissionais de saúde e as pessoas que cuidam dos idosos deverá

possibilitar a sistematização das tarefas a serem realizadas no próprio domicílio, privilegiando-se aquelas relacionadas à promoção da saúde, à prevenção de incapacidades e à manutenção da capacidade funcional do idoso dependente e do seu cuidador, evitando-se, assim, na medida do possível, hospitalizações, asilamentos e outras formas de segregação e isolamento.

Como resultado dessa parceria, surgirão formas mais efetivas e eficazes de manutenção e de recuperação da capacidade funcional, assim como uma participação mais adequada das pessoas envolvidas com alguém em processo de envelhecimento com dependência. O estabelecimento dessa ação integrada será realizado por meio de orientações a serem prestadas pelos profissionais de saúde, com um intercâmbio de informações claras e precisas sobre diagnósticos e tratamentos, bem como relatos de experiências entre pessoas que estão exercitando o papel de cuidar de idoso dependente.

Apoio a estudos e pesquisas

Esse apoio deverá ser levado a efeito pelos Centros Colaboradores de Geriatria e Gerontologia, resguardadas, nas áreas de conhecimento de suas especialidades, as particularidades de cada um.

Tais Centros deverão se equipar, com o apoio financeiro das agências de ciência e tecnologia regionais e/ou federais, capacitando seu corpo de pesquisadores a atuar em uma ou mais de uma linha de pesquisa. Tais grupos incumbir-se-ão de gerar informações com o intuito de subsidiar as ações de saúde dirigidas à população de mais de 60 anos de idade, em conformidade com a Política. Caberá ao Ministério da Saúde e ao Ministério Ciência e Tecnologia, em especial, o papel de articuladores, com vistas a garantir a efetividade de ações programadas de estudos e pesquisas da Política Nacional de Saúde do Idoso.

As linhas de pesquisa deverão concentrar-se em quatro grandes tópicos de produção de conhecimentos sobre o envelhecimento no Brasil, contemplando as particularidades de gênero e estratos sociais nas zonas urbanas e rurais, a saber:

O primeiro tópico refere-se a estudos de perfil do idoso, nas diferentes regiões do País, e prevalência de seus problemas de saúde, incluindo da-

dos sociais, nas formas de assistência e segurança, situação financeira e apoios formais e informais. Nesse contexto, será estimulada a sistematização das informações produzidas pelos Centros Colaboradores de Geriatria e Gerontologia, em articulação com os dados das agências governamentais, particularmente aquelas que lidam com estudos demográficos e populacionais.

No segundo tópico, deverão estar situados os estudos visando à avaliação da capacidade funcional; prevenção de doenças, vacinações; estudos de seguimento; e desenvolvimento de instrumentos de rastreamento.

O terceiro tópico diz respeito aos estudos de modelos de cuidado, de disponibilização de assessoria para a sua efetiva implementação e acompanhamento e avaliação das intervenções implementadas.

O quarto tópico concentrar-se-á em estudos sobre a hospitalização e alternativas de assistência hospitalar, com vistas à maior eficiência e à redução dos custos no ambiente hospitalar. Para tal, a padronização de protocolos para procedimentos clínicos, exames complementares mais sofisticados e medicamentos deverão constituir pontos prioritários.

Nesse último tópico estarão inseridos, ainda, os estudos sobre orientação e cuidados aos idosos, alta hospitalar e diferentes alternativas de assistência – como assistência domiciliar ou centro-dia, já utilizados com sucesso em outros países –, bem como investigações acerca de formas de articulação de informações básicas em Geriatria e Gerontologia para os profissionais de todas as especialidades.

Conclusão

A operacionalização da Política compreenderá a sistematização do processo contínuo de acompanhamento e avaliação, que permita verificar o alcance de seu propósito – e, conseqüentemente, o seu impacto sobre a saúde dos idosos –, bem como proceder às eventuais adequações que se fizerem necessárias.

Esse processo exigirá a definição de critérios, parâmetros, indicadores e metodologia específicos, capazes de evidenciar, também, a repercus-

são das medidas levadas a efeito por todos os órgãos envolvidos com o bem-estar do cidadão idoso e a elevação de sua qualidade de vida.

Portanto, caberá aos gestores do SUS, de forma articulada, prover os meios e atuar de modo a viabilizar o alcance do propósito da Política Nacional de Saúde do Idoso, que é a promoção do envelhecimento saudável, a manutenção e a melhoria, ao máximo possível, da capacidade funcional dos idosos, a prevenção de doenças, a recuperação da saúde daqueles que adoecem e a reabilitação daqueles que venham a ter a sua capacidade funcional restringida.

Terminologia

Ação terapêutica: processo de tratamento de um agravo à saúde por intermédio de medidas farmacológicas, tais como: mudanças no estilo de vida, abandono de hábitos nocivos, psicoterapia, entre outros.

AIH (Autorização de Internação Hospitalar): documento de autorização e fatura de serviços hospitalares do SUS, que engloba o conjunto de procedimentos realizados em regime de internação.

Assistência domiciliar: esta modalidade de assistência engloba visitas e cuidados domiciliares, que vão desde o fornecimento de equipamentos até ações terapêuticas mais complexas.

Atividades de vida diária (AVDs): termo utilizado para descrever os cuidados essenciais e elementares à manutenção do bem-estar do indivíduo, o que compreende aspectos pessoais como: banho, vestimenta, higiene e alimentação, e aspectos instrumentais como: realização de compras e cuidados com suas finanças.

Autodeterminação: capacidade do indivíduo poder exercer sua autonomia.

Autonomia: é o exercício da autodeterminação; indivíduo autônomo é aquele que mantém o poder decisório e o controle sobre sua vida.

Capacidade funcional: capacidade de o indivíduo manter as habilidades físicas e mentais necessárias para uma vida independente e autônoma. A avaliação do grau de capacidade funcional é feita mediante o uso de instrumentos multidimensionais.

Centros Colaboradores de Geriatria e Gerontologia: centros, localizados de preferência em ins-

tituições de ensino superior, que colaboram com o setor saúde, fundamentalmente na capacitação de recursos humanos em saúde do idoso e/ou na produção de material científico para tal finalidade, bem como em pesquisas nas áreas prioritárias do envelhecimento e da atenção a este grupo populacional.

Centro-dia: ambiente destinado ao idoso, que tem como característica básica o incentivo à socialização e ao desenvolvimento de ações de promoção e proteção da saúde.

Cuidador: é a pessoa, membro ou não da família, que, com ou sem remuneração, cuida do idoso doente ou dependente no exercício das suas atividades diárias, tais como alimentação, higiene pessoal, medicação de rotina, acompanhamento aos serviços de saúde e demais serviços requeridos no cotidiano – como a ida a bancos ou farmácias –, excluindo as técnicas ou procedimentos identificados com profissões legalmente estabelecidas, particularmente na área da enfermagem.

Deficiência: expressão de um processo patológico, na forma de uma alteração de função de sistemas, órgãos e membros do corpo, que podem ou não gerar uma incapacidade.

Demência: conceitua-se demência como uma síndrome progressiva e irreversível, composta de múltiplas perdas cognitivas adquiridas, que ocorrem na ausência de um estado de confusão mental aguda (ou seja, de uma desorganização súbita do pensamento). As funções cognitivas que podem ser afetadas pela demência incluem a memória, a orientação, a linguagem, a práxis, a agnosia, as construções, a prosódia e o controle executivo.

Envelhecimento: a maioria dos autores o conceituam como “uma etapa da vida em que há um comprometimento da homeostase, isto é, do equilíbrio do meio interno, o que fragilizaria o indivíduo, causando uma progressiva vulnerabilidade do indivíduo perante uma eventual sobrecarga fisiológica”.

Envelhecimento saudável: é o processo de envelhecimento com preservação da capacidade funcional, autonomia e qualidade de vida.

Geriatria: é o ramo da ciência médica voltado à promoção da saúde e tratamento de doenças e incapacidade na velhice.

Gerontologia: área do conhecimento científico voltada para o estudo do envelhecimento em sua perspectiva mais ampla, em que são considerados

não apenas os aspectos clínicos e biológicos, mas também as suas condições e determinações psicológicas, sociais, econômicas e históricas.

Dependência: condição de uma dada pessoa que faz com que ela requeira o auxílio de outras pessoas para a realização de atividades do seu dia-a-dia.

Centros de convivência: locais destinados à permanência do idoso, em um ou dois turnos, onde são desenvolvidas atividades físicas, laborativas, recreativas, culturais, associativas e de educação para a cidadania.

Habilidade física: refere-se à aptidão ou capacidade para realizar algo que exija uma resposta motora, tal como caminhar, fazer um trabalho manual, entre outras atividades.

Hospital-dia geriátrico: refere-se ao ambiente hospitalar, no qual atua uma equipe multiprofissional e interdisciplinar. Destina-se a pacientes que dele necessitam em regime de um ou dois turnos, para complementar tratamentos e promover reabilitação.

Idoso: a Organização das Nações Unidas, desde 1982, considera idoso o indivíduo com idade igual ou superior a 60 anos. O Brasil, na Lei nº 8.842/94, adota essa mesma faixa etária (Art. 2º do capítulo I).

Incapacidade: quantificação da deficiência; refere-se à falta de capacidade para realizar determinada função na extensão, amplitude e intensidade consideradas normais; em gerontologia, diz respeito à incapacidade funcional, isto é, à perda da capacidade de realizar um ou mais atividades da vida diária.

Incontinência urinária: perda involuntária de urina.

Intervenção: qualquer agravamento à saúde, causado por uma intervenção médica.

Psicoterapia: terapêutica que, por métodos psicológicos, busca a restauração do equilíbrio emocional do indivíduo.

Reabilitação física: conjunto de procedimentos terapêuticos físicos que visam adaptar ou compensar deficiências motoras (quando aplicada a limitações incipientes, pode ser considerada reabilitação precoce ou “preventiva”).

Rastreamento: protocolo de aplicação rápida e sistemática para detecção de problemas de saúde em uma determinada população.

Síndrome: conjunto de sinais e sintomas comuns a diversas enfermidades.

Referências bibliográficas

- ANUÁRIO ESTATÍSTICO DO BRASIL. Rio de Janeiro: IBGE, 1981.
- _____. Rio de Janeiro: IBGE, 1986.
- _____. Rio de Janeiro: IBGE, 1991.
- _____. Rio de Janeiro: IBGE, 1997.
- BARROS, M.B.A. Considerações sobre a mortalidade no Brasil em 1980. *Revista de Saúde Pública*, n.18 p.122-37, 1984.
- BLAY, S., RAMOS, L. R., MARI, J. J. Validity of a Brazilian version of the Older American Resources and services (OARS) Mental Health Screening Questionnaire. *Journal of the American Geriatrics Society*, n. 36, p. 687-692, 1998.
- BOURLIÈRE, F., VALLERY-MASSON, J. Epidemiology and ecology of aging. In: BROCKLEHURST, J. C. *Textbook of Geriatric Medicine and Gerontology*, 3. ed. Edimburgo: Churchill Livingstone, 1985.
- BRASIL. Decreto nº 1.948, de 3 de julho de 1996. Regulamenta a Lei 8.842, de 4 de janeiro de 1994, que dispõe sobre a Política Nacional do Idoso, e dá outras providências. *Lex - Coleção de Legislação e Jurisprudência: legislação federal e marginalia*. São Paulo, v. 60, p. 1657-1661, jul./ago. 1996.
- BRASIL. Portaria MS nº 2.413/98. Internação domiciliar a pacientes crônicos..
- _____. MS nº 2.414/98. Credenciamento e critérios para realização de internação em hospital-dia geriátrico.
- _____. MS nº 2.416/98. Hospitalizações de longa permanência.
- CALDAS, C. P. (Org.). *A saúde do idoso: A arte de cuidar*. Rio de Janeiro: UERJ/UnATI, 1998.
- CAMPBELL, L. J., COLE, K. D. Geriatric assessment teams. *Clinical Geriatric Medicine* n. 4, p. 99-100, 1987.
- CENEPI/DATASUS. *Movimento de autorização de internação hospitalar – Arquivos Reduzidos – 1997*. Brasília: FNS/Ministério da Saúde, 1998. CD-ROM.
- COMFORT, A. Theories of aging. In: BROCKLEHURST, J.C. *Textbook of Geriatric Medicine and Gerontology*. Londres: Churchill Livingstone, 1975.
- CUNHA, U. G. V., COSTA, I. Depressão maior em idosos hospitalizados em enfermarias gerais. *Arquivos Brasileiros de Medicina*, n. 64, p. 239-42, 1990. Suplemento do Boletim CBPTD.
- CUNHA, U. G. V., LEDUC, M. M. S., LANNA, C. C. D. Incontinência urinária no idoso hospitalizado: Um problema médico es-

- quecido. *Geriatrics em síntese*, m.1, p. 7-9, 1998.
- DOTY, P; LIU, K., WIENER, J. Na overview of long-term care. *Health Care Financial Review*, n. 6, p. 69, 1985.
- DUKE UNIVERSITY CENTER FOR THE STUDY OF AGING AND HUMAN DEVELOPMENT, *Multidimensional Functional Assessment: the OARS methodology*. Durhan, N.C.: Duke University, 1978.
- FILLENBAUN, G. G. Screening the elderly: A brief instrumental ADL measure. *Journal of the American Geriatrics Society*, n. 33,p. 698-706, 1985.
- FOLSTEIN, M. F., FOLSTEIN, S. E. Neuropsychiatric assessment of syndromes of altered mental status. In: HAZZARD, W. R., BIERMAN, E. L., BLASS, J. P; et. al. *Principles of Geriatric Medicine and Gerontology*. Nova York: McGraw-Hill, 1994.
- GUIDELINES for Health Care Practice in Relation to cost-effectiveness. Copenhagen: WHO, 1981.
- GUIMARÃES, R. M. *Programa de Saúde do Idoso – Planejamento 88/92*. Brasília: Divisão Nacional de Doenças Crônico-degenerativas/Ministério da Saúde, 1998.
- _____. O que é Geriatria? In: GUIMARÃES, R. M., CUNHA, U.G.V. *Sinais e Sintomas em Geriatria*. Rio de Janeiro: Revinter, 1989.
- _____. et al. Depressão e morbidade oculta em pacientes idosos cirúrgicos. *Brasília Médica*, n. 34, p. 5-14, 1997.
- IMHOF, A.E. Mortality problems in Brazil and in Germany: past-present-future. Learning from each other. *Revista de Saúde Pública*, n.19, p. 233-50, 1985.
- JACOB FILHO, W. Relatório sobre a prática em evolução do Grupo de Assistência ao Idoso Ambulatorial, Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo . São Paulo: [USP], 1991. Mimeo.
- _____. et al. Atendimento multidisciplinar ao idoso internado e ambulatorial do Serviço de Geriatria do Hospital de Clínicas da FMUSP. *Geriatrics em Síntese*, n. 2, p. 15-23, 1985.
- KALACHE, A; VERAS, R. P., RAMOS, L. R. Envelhecimento da população mundial: Um desafio novo. *Revista de Saúde Pública*, n. 21, p. 200-10, 1987.
- KANE, R. A. Assessing social function in the elderly. *Clinical Geriatric Medicine*, n. 3, p. 87-98, 1987.
- KARSCH, U. M. *Envelhecimento com Dependência: Revelando cuidadores*. São Paulo: EDUC, 1998.
- KATZ, S., FORD, A. MOSKOWITZ, R. et al. The index of ADL: A standardized measure of biological and psychosocial function. *JAMA*, n. 185, p. 914-919, 1963.
- LEME, Leg. *Treinamento de Cuidadores informais de Idosos*. Programa de Atenção à Saúde do Idoso, SMS/COAS. São Paulo: Prefeitura Municipal de São Paulo, 1994.
- LIU, K., MANTON, K., LIU, B. Home care expenses for disabled elderly. *Health Care Financial Review*, n. 7, p. 51-57, 1985.
- MILLER, R. A. The Biology of aging and longevity. In: HAZZARD, W.B., BIERMAN, E. L., BLASS, J. P. et. al. *Principles of Geriatric Medicine and Gerontology*. Nova York: McGraw-Hill, 1994.
- MITCHEL, J., KAFETZ, K., ROSSTER B. Benefits of effective hospital services for elderly people. *British Medical Journal*, n. 295, p. 980-983, 1987.
- MITTELMARK, M. B. The epidemiology of aging. In: HAZZARD, W. B., BIERMAN, E. L., BLASS, J. P. et. al. *Principles of Geriatric Medicine and Gerontology*. Nova York: McGraw-Hill, 1994.
- MUSSE, S. N. *Tratamento Intensivo Gerontológico*. Rio de Janeiro: UFF, 1997.
- NATIONAL CENTER FOR HEALTH STATISTICS. National Hospital Discharges Survey: Annual Summary, 1987. Vital Health Statistics. USA series 13, nº 99, 1989.
- OMS, ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE . Resolução CE122.R9, 1998. Saúde das pessoas idosas.
- PERIODICAL ON AGING, Nova York: ONU, n. 84, 1985.
- RADIS. Mortalidade nas capitais brasileiras, 1930-1980. *Dados*, n. 7, p. 1-8, 1984.
- RAMOS, L. R. A explosão demográfica da terceira idade no Brasil: Uma questão de saúde pública. *Gerontologia*, n. 1, p. 3-8, 1993.
- _____. Growing old in São Paulo [s.p.]. Tese - London School of Hygiene and Tropical Medicine, University of London, London. 1987 (mimeo).
- _____. PERRACINI, M., ; ROSA, T. E., KALACHE, A. Significance and management of disability among urban elderly residents in Brazil. *Journal of Cross-Cultural Gerontology*, n. 8, p.313-323, 1993.
- _____. VERAS, R. P., KALACHE, A. Envelhecimento populacional: Uma realidade brasileira. *Revista de saúde Pública*, n. 21, p. 221-24, 1987.
- RODRIGUES, R.A.P., DIOGO, M. J. *Como cuidar dos idosos*. Campinas, SP: Papyrus, 1996.
- RUBENSTEIN, L. Z. Geriatric assessment: An overview of its impacts. *Clinical Geriatric Medicine*, n. 3, p.1-15, 1987.
- RUBENSTEIN, L. Z., et al. Comprehensive geriatric assessment: A meta-analysis of controlled trials. *Lancet*, n. 342, p.1032-6, 1993.

- SCHWARTZ, W.B. The regulatory strategy for controlling hospital costs. *New England Journal of Medicine*, n. 305, p.21-26, 1981.
- SENATE SPECIAL COMMITTEE ON AGING. *America in Transition: An Aging Society*. 1984-85 edition: 76-80, Washington, DC: U.S. Government Printing Office, 1985.
- SHORT, P., LEON, J. *Use of Home and Community Services by Persons Aged 65 and Older with Functional Difficulties*. National Medical Expenditure Survey Research Findings 5, agency for Health Care Policy and Research. DHHS Publ No (PHS) 90-3466. Rockville: Public Health Service, 1990.
- SILVESTRE, J. A. Como anda a saúde do idoso no Brasil? *Ciência Hoje*, n. 23, p. 22-29, 1998.
- _____. Relação custo-benefício da assistência médica ao idoso: importância e avaliação. In: WORKSHOP "DESAFIOS ATUAIS DA CARDIOLOGIA GERIÁTRICA". *Anais ...* Ribeirão Preto, SP, Sociedade Brasileira de Cardiologia e Sociedade de Cardiologia do Estado de São Paulo, 1994.
- _____. KALACHE, A., RAMOS, L. R., et. al. O envelhecimento populacional brasileiro e o setor saúde. *Arquivos de Geriatria e Gerontologia*, n.1, p. 81-89, 1996.
- _____. RAMOS, L. R. Dynamic analysis of health services. In: CONGRESSO MUNDIAL DE GERONTOLOGIA. *Anais ...* Budapeste, Hungria, 1993.
- _____. TORRES, R. The elderly at hospital and the Brazilian health system. In: CONGRESSO MUNDIAL DE GERONTOLOGIA. *Anais ...* Budapeste, Hungria, 1993.
- SOLDO, B. J. Supply of informal care services: Variations and effects on service utilization patterns. In: SCALON, W. *Project to Analyze Existing Long-Term Care Data*. Washington: The Urban Institute, 1984. v.3.
- STEWART, J. E. *Home Health Care*. St. Louis: CV Mosby, 1979.
- THE USES of epidemiology in the study of the Elderly*. Technical Report Series 706. Genebra: WHO, 1984.
- VERAS, R. P. Relatório final GT/Saúde do Idoso. In: CONGRESSO REDE IDA/BRASIL, 1. Rio de Janeiro, 1989. (mimeo).
- VERAS, R. P. *País jovem com cabelo brancos: A saúde do idoso no Brasil*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará/UERJ, 1994.
- VERAS, R. P. (Org.) *Terceira Idade – desafios para o terceiro milênio*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará/UnATI, 1997.
- _____. (Org.) *Terceira Idade – um envelhecimento digno para o cidadão do futuro*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará/UnATI, 1995.
- _____. RAMOS, L. R., KALACHE, A. Crescimento da população idosa no Brasil: Transformações e consequências na sociedade. *Revista de Saúde Pública*, n. 21, p. 225-33, 1987.
- VIEIRA, E. B. *Manual de Gerontologia – um guia teórico-prático para profissionais, cuidadores e familiares*. Rio de Janeiro: Revinter, 1996.
- WHO. Growth of the elderly population of the world. In: Health of the Elderly. *Technical Report Series*, n. 779, p. 8-31, 1989.
- _____. Guidelines for health care practice in relation to cost-effectiveness. Copenhagen: WHO, 1981.
- _____. The uses of epidemiology in the study of the elderly. Technical Report Series 706. Genebra: WHO, 1984.
- WORLD HEALTH STATISTICS ANNUAL. Genebra: WHO, 1979.
- _____. Genebra: WHO, 1982.
- _____. Genebra: WHO, 1987.
- * Publicado originalmente, sob a forma de livro, pela Universidade Aberta da Terceira Idade (UnATI)/ Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ); Rio de Janeiro, 2000.
- 1 Adriano Gordilho é médico, especialista em Geriatria pela PUC/RS e pela AMB; Professor da UCSAL e Diretor Médico do Instituto Longevitat.
- 2 João Sérgio Nascimento é médico, especialista em Geriatria (SBGG/AMB); Professor Titular da Universidade Estadual do Pará; Professor Adjunto da Universidade Federal do Pará.
- 3 Jorge Silvestre é Professor Titular de Geriatria da Universidade Federal do Rio Grande; Assessor da Secretaria de Políticas de Saúde do Ministério da Saúde.
- 4 Luiz Roberto Ramos é médico, PhD em Gerontologia (Universidade de Londres); Professor-Visitante na Universidade de Harvard; Prof. Livre-Docente, Chefe da Disciplina de Geriatria da UNIFESP/EPM.
- 5 Margarida Paes Alves Freire é enfermeira; Assessora do Deptº. de Formulação de Políticas de Saúde da Secretaria de Políticas de Saúde do Ministério da Saúde.
- 6 Neidil Espindola é enfermeira; Assessora do Depto de Formulação de Políticas de Saúde da Secretaria de Políticas de Saúde do Ministério da Saúde; responsável pela área técnica de Saúde do Idoso do Ministério da Saúde; Mestre pela Faculdade de Ciências da Saúde/UNB.
- 7 Renato Maia é médico do Serviço de Geriatria do Hospital Universitário de Brasília; Mestre em Ciências da Saúde/UNB; Presidente da Sociedade Brasileira de Geriatria e Gerontologia.
- 8 Renato Veras é médico PhD em Saúde Pública/ Universidade de Londres; Professor Adjunto da UERJ; Diretor da UNATI/UERJ.
- 9 Úrsula Karsch é Mestre e Doutora em Serviço Social pela PUC/SP; Professora Titular de Serviço Social na PUC/SP.

Participação feminina no mercado de trabalho: expansão e iniquidade*

*José Ribeiro Soares Guimarães***

O grande alcance da condição de agente das mulheres é uma das áreas mais negligenciadas nos estudos sobre o desenvolvimento e requer correção urgente. Pode-se dizer que nada atualmente é tão importante na economia política do desenvolvimento quanto um reconhecimento adequado da participação e da liderança política, econômica e social das mulheres. Esse é, de fato, um aspecto crucial do “desenvolvimento como liberdade”.

Amartya Sen

Introdução

Em decorrência dos resultados das Eleições 2000 – ocasião em que as mulheres ganharam a prefeitura em seis capitais do país (inclusive na maior delas, São Paulo) – e da inédita indicação de uma juíza para o Supremo Tribunal Federal, a mídia reservou atenção especial a estas novas conquistas. A revista semanal de maior circulação do país lançou uma edição que trazia na capa alusão a estes feitos, dentre outros, com o título “*Elas venceram*”. No corpo da reportagem figuravam expressões do tipo¹: “*Profissionais do sexo masculino ainda ganham mais, mas a diferença vem se reduzindo*”... “*As mulheres estão conseguindo mais empregos do que os homens*”... “**A guerra dos sexos**” ...“(…) em alguns campos a mulher já **livrou uma pequena vantagem sobre os homens**”... “*E não é só no Brasil que os sexos estão empatando ou virando o jogo*” (grifos nossos). Com o mesmo espírito, a revista de maior circulação brasileira da

área de Economia e Negócios lançou uma edição cujo conteúdo da capa destacava a seguinte indagação²: “*Até onde chegam as mulheres?*”. Ainda que tais espaços conquistados signifiquem avanços e que a repercussão na mídia seja uma consequência natural desse processo, as formas pelas quais tais questões vêm sendo abordadas – com superficialidade, generalização de eventos particulares e sob uma ótica que incita a competição *vis-à-vis* a cooperação entre homens e mulheres – parecem ofuscar e dissimular a realidade e, em certo grau, contribuir para a manutenção das desigualdades no âmago da sociedade. O objetivo deste artigo é o de contribuir, modestamente, para uma análise mais aprofundada acerca das assimetrias que ainda regem as relações entre homens e mulheres. Mediante uma perspectiva de gênero, serão apresentados alguns traços dos níveis de iniquidade prevalentes no mercado de trabalho da Região Metropolitana de Salvador. Tal abordagem assume relevância pelo fato do trabalho constituir-se numa das mais importantes formas de estruturação do convívio social e, sobretudo, em virtude da afluência massiva de mulheres ao mercado de trabalho, verificada ao longo das duas últimas décadas.

Enfoque e perspectiva de gênero

A introdução da perspectiva de gênero permite um significativo avanço no marco de interpretação e análise dos estudos e investigações que envolvem homens e mulheres, nos mais diversos ramos

do conhecimento. O enfoque de gênero permite diferenciar sexo de gênero. Neste sentido, *sexo* refere-se às características fisiológicas de ser macho ou fêmea. O *gênero* é um conceito que se refere ao conjunto de atributos socioculturais negativos ou positivos que se aplicam diferentemente a homens e mulheres, inclusive desde o momento do nascimento, e determinam as funções, papéis, ocupações e as relações que homens e mulheres desempenham na sociedade e entre si mesmos. Estes papéis e relações não são determinados pelo caráter biológico, mas sim pelo contexto social, cultural, político, religioso, e econômico de cada organização humana. A utilidade do conceito de gênero, como construção simbólica, deriva do entendimento que se faz sobre a predisposição biológica, que é descartada como um determinante absoluto, já que a pluralidade de vivências da sexualidade deve ser entendida mais no âmbito da sociedade e da cultura.

Este conceito permite uma nova visão acerca da posição das mulheres frente às distintas sociedades humanas. Em primeiro lugar, permite a noção de variabilidade, ou seja, não se pode falar exclusivamente do homem e da mulher como categorias únicas e fechadas, dado que suas definições são diferentes entre as culturas. Uma segunda visão é concebida no âmbito relacional, que vai averiguar, em conjunto, as relações entre o masculino e o feminino com uma acepção tal que permita trazer à tona a existência de subordinação, complementariedade ou igualdade – antes só se observava a relação de subordinação. Surge também o princípio da multiplicidade de elementos, sendo estes os que constituem a identidade do sujeito toda vez que o gênero for experimentado e definido de modo particular, de acordo com o seu pertencer étnico, de classe, de idade, etc. (Montecino e Rebolledo, 1996).

O princípio da multiplicidade de elementos abre um espaço maior para a interdisciplinaridade e transdisciplinaridade, o que permite conjugar as diferentes observações na busca de um melhor entendimento do todo. Finalmente, surge a noção de posicionamento que traz consigo a argumentação sobre as posições que homens e mulheres possuem dentro da sociedade e de como estas irão depender de circunstâncias específicas (em contextos determinados) relacionadas com a classe

social, a idade, a posição ocupacional, etc. A visão de posicionamento permite deslocar a ótica dicotômica de homem “x” e mulher “y”, para o âmbito das diferentes relações de posicionamento que ocorrem dentro da sociedade.

Ainda no que tange à diferença entre sexo e gênero, Lamas (2000, p. 13) elucida com precisão essa questão:

Um grande êxito do feminismo foi ter conseguido modificar não somente a perspectiva política com que se abordava o conflito nas relações mulher-homem, mas também transformar o paradigma utilizado para explicá-lo. O novo conceito *gênero* permitiu a compreensão de que não é a anatomia que posiciona homens e mulheres em âmbitos e hierarquias distintos, e sim a simbolização que as sociedades fazem dela. O feminismo desenvolveu o conceito de *gênero* como o conjunto de idéias em uma cultura sobre o que é “próprio” dos homens e “próprio” das mulheres e, com isto, se propôs a revisar como a determinação de *gênero* assegura a dicotomia na qual se fundamenta a tradição intelectual ocidental. Esta tradição é, ademais, androcêntrica, o que envia a produção de conhecimento e gera certos postulados que legitimam mecanismos de dominação e exclusão.

Fiel a esse contexto, a presente investigação assume a perspectiva de gênero, ou seja, incorpora uma visão que põe ênfase nas similaridades e diferenças entre o trabalho feminino e masculino, o que permite visualizar problemáticas que afetam especialmente às mulheres, que na ausência de tal perspectiva não seria possível observar.

Gênero e participação na atividade econômica

De modo geral, a oferta laboral é determinada pelo tamanho da população (resultante das taxas anteriores de crescimento vegetativo e migração líquida; pela estrutura da população por idade e sexo determinada pela interação entre fecundidade, mortalidade e migração; e pelo comportamento das taxas de participação (proporção das pessoas economicamente ativas em relação às pessoas em idade ativa) por idade e sexo que, por sua vez, são influenciadas por fatores econômicos, sociais e culturais).

No âmbito do gênero, tradicionalmente, as mulheres participam menos que os homens no mercado laboral. No entanto, é importante ressaltar dois

aspectos. Primeiramente, o fato de que, em geral, o conceito de força laboral ou população economicamente ativa (PEA) é baseado em uma definição de atividade econômica que não abarca um conjunto de atividades mais comumente realizadas pelas mulheres. Sendo assim, várias trabalhadoras são enquadradas na condição de “inativas” economicamente. Em virtude dessa “invisibilidade do trabalho feminino”, um significativo aporte laboral das mulheres é subestimado, não se refletindo na taxa de participação. Em segundo lugar, ainda que seja expressivo o diferencial de participação entre os gêneros, é crescente a incorporação das mulheres à força de trabalho mediante uma combinação de fatores socioeconômicos, demográficos e culturais que vêm ocorrendo na sociedade brasileira.

A procura por trabalho numa conjuntura desfavorável, como estratégia de complementação de renda, exerce forte influência na decisão das mulheres de ingressar no mercado de trabalho, mas não explicam uma tendência de mais longo prazo. As profundas transformações nos padrões de comportamento e na atribuição do valor social às mulheres, influenciados pelos movimentos feministas dos anos setenta, levaram às alterações na formação da identidade feminina, resultando em uma redefinição dos papéis da mulher de todas as classes sociais, possivelmente, ocasionando uma elevação na oferta de trabalho deste segmento. (Wajzman, Queiroz e Liberato, 1998).

Fatores tais como a industrialização crescente de bens e serviços do lar, desde produtos alimentícios ao cuidado das crianças, teriam proporcionado maiores possibilidades da mulher se dedicar às atividades produtivas (Bruschini e Lombardi, 1996). Outros aspectos, como aumento do nível de escolaridade e a queda da taxa de fecundidade, graças à generalização das práticas anticonceptivas, foram de importância crucial nesse processo, uma vez que mulheres mais instruídas, com mais alto nível socioeconômico e direcionadas para o mercado de trabalho passaram a ter, então, um menor número de filhos, tornando-se mais disponíveis para a atividade econômica.

Em frente dessa complexa conjugação de fatores, dentre outros, as mulheres estão ingressando de forma crescente no mercado de trabalho – tendência generalizada em toda a América Latina –

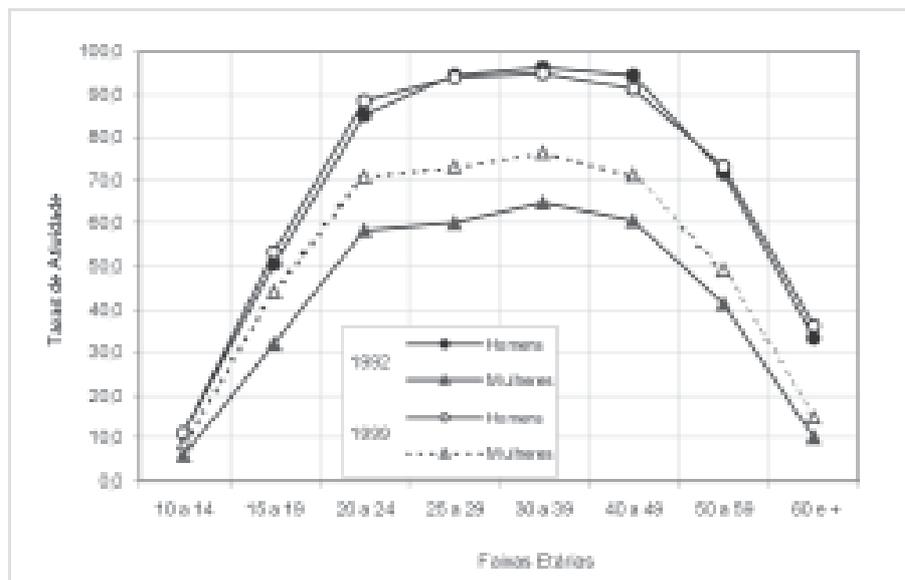
aproximando-se rapidamente das taxas de participação dos homens. Ratificando a tendência de crescimento já verificada durante as décadas anteriores, a participação feminina no mercado de trabalho da Região Metropolitana de Salvador – RMS seguiu se incrementando expressivamente. Entre 1992 e 1999, enquanto a taxa de participação³ masculina evoluiu de 68,0% para 69,4%, a feminina passou de 43,8% para 54,4%, representando um significativo incremento de 10,6 pontos percentuais em apenas sete anos. Diante dessa massiva incorporação ao mercado de trabalho, as mulheres passaram a representar 47,3% da PEA total metropolitana em 1999.

No tocante a essa magnitude do crescimento da participação feminina no mercado de trabalho, cabe destacar o maior incremento relativo da População em Idade Ativa (PIA) feminina do que da masculina – respectivamente, 17,4% e 15,0% entre 1992 e 1999. Diante desse contexto, as mulheres responderam por 59,9% do aumento da população metropolitana com 10 anos ou mais nesse período, o que pode estar diretamente associado a uma maior imigração feminina para a RMS.

O crescimento mais intenso da PIA feminina foi acompanhado por um aumento significativo das taxas de participação. Esse aumento foi mais contundente na faixa etária de 25 a 29 anos (12,6 pontos percentuais em apenas sete anos), embora a maior taxa de participação feminina ocorra entre as mulheres de 30 a 39 anos (64,7% em 1992 e 76,5% em 1999). Apresentando uma tendência contrária, as taxas masculinas cresceram infimamente, experimentando até variação negativa ou quase nula naquelas faixas correspondentes ao auge da vida reprodutiva (25 a 49 anos), conforme Gráfico 1. Frente a tal magnitude da incorporação feminina ao mercado de trabalho observada entre 1992 e 1999, sobretudo em comparação com a masculina, a curva da participação laboral feminina por faixa etária aproxima-se cada vez mais da masculina.

Essa redução dos diferenciais entre a participação masculina e a feminina no mercado de trabalho, sugere que vem arrefecendo o peso das responsabilidades familiares (sobretudo o cuidado dos filhos e da casa) como fator impeditivo da inserção da mulher no mercado de trabalho. Tal suposição é reforçada pela comparação entre a taxa de partici-

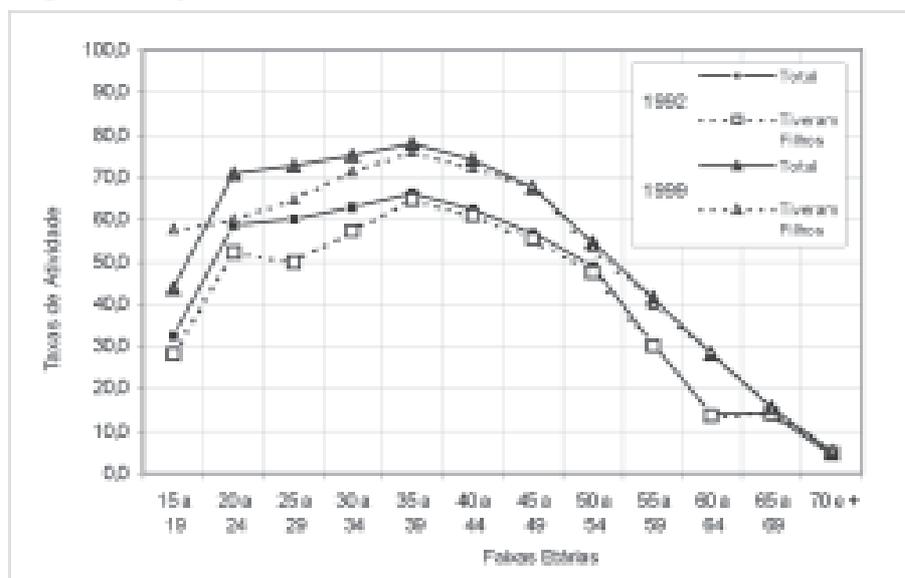
Gráfico 1
Taxas de participação por idade e sexo
Região Metropolitana de Salvador, 1992-1999



pação das mulheres com 15 anos e mais de idade, desagregadas por faixas etárias, e a daquelas que tiveram filhos. De um modo geral, conforme o Gráfico 2, verifica-se que, de 1992 para 1999 as duas curvas tornaram-se mais parecidas, refletindo, portanto, um menor peso da maternidade e dos demais afazeres domésticos como determinante do afastamento das mulheres do mercado de trabalho. De acordo com Borges e Guimarães (2000),

esse comportamento já se manifestava na RMS desde a década de 80. O significativo processo de redução da fecundidade é um dos fatores mais intimamente associados à inserção produtiva das mulheres. Independentemente da relação de causalidade, o menor número de filhos facilita o ingresso das mulheres no mercado de trabalho e o conseqüente aumento das taxas de participação laboral. A educação é um dos fatores que influenciam a participação no mercado de trabalho e as possibilidades de acesso a postos de trabalho. Independentemente do sexo, o mercado de trabalho oferece maiores oportunidades aos indivíduos portadores de credenciais mais elevadas. No entanto, tratando-se das mulheres, além da aquisição de determinadas capacidades e habilidades que se traduzem em mais qualificação, a educação também exerce influência sobre as pautas e valores que orientam o desempenho de atividades fora do lar. Cabe destacar, também, que dada a íntima associação entre escolaridade e

Gráfico 2
Taxas de participação por idade do total de mulheres e das mulheres que tiveram filhos
Região Metropolitana de Salvador, 1992-1999

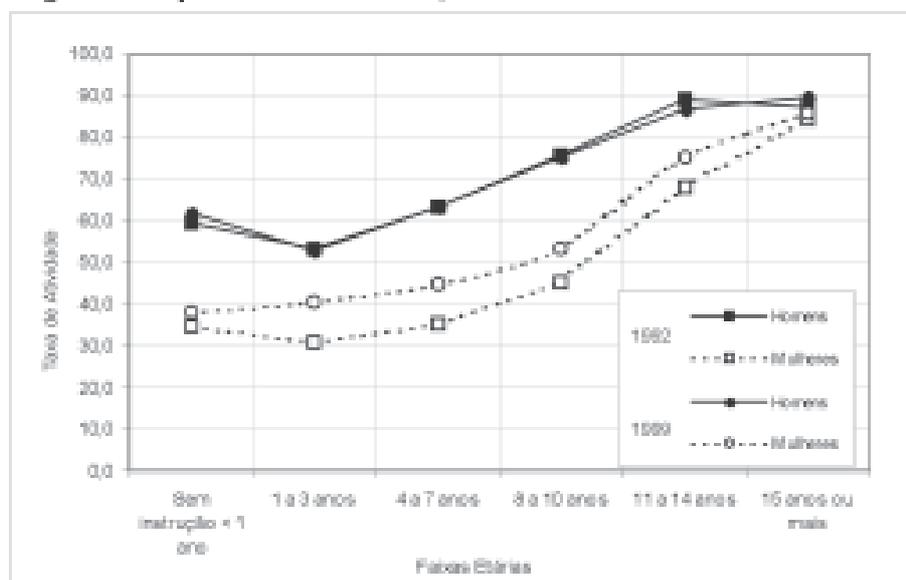


rendimentos, os maiores níveis educacionais vão acompanhados de maiores níveis de rendimentos que viabilizam o acesso a serviços domésticos que terminam permitindo, às mulheres, o desempenho de atividades remuneradas fora do domicílio.

A influência determinante do nível educacional se reflete por intermédio das diferenças bastante acentuadas nas taxas de participação econômica a partir dos quatro anos de estudo, tanto para homens quanto para as mulheres.

No entanto, as portadoras de formação superior (15 anos ou mais de estudo) são as mais ativas, com uma taxa de 85,8% em 1999, correspondente ao dobro da taxa de participação daquelas com menos de quatro anos de instrução e cerca de 60,0% superior à taxa geral (54,4%), conforme ilustra o Gráfico 3. Vale ressaltar que é também entre as trabalhadoras de nível superior que a taxa de participação feminina mais se aproxima da masculina – 84,4% versus 87,0% em 1992 e 85,8% versus 89,7% em 1999.

Gráfico 3
Taxas de participação por sexo e anos de estudo
Região Metropolitana de Salvador, 1992-1999



A ocupação e suas formas de inserção

No que concerne ao desempenho do mercado de trabalho metropolitano, é imprescindível evidenciar que o aumento da ocupação caracterizou-se, predominantemente, por formas precárias de inserção, em que a principal característica foi o crescimento da informalidade na estrutura ocupacional. Ainda que, ao final da década de 90, o assalariamento (expresso na categoria *empregados*) se constituísse na principal forma de posição ocupacional tanto para homens (65,4%) quanto para mulheres (50,0%), a análise das categorias do emprego e o comparativo das suas respectivas participações no total da estrutura ocupacional entre 1992 e 1999, elucidam a desestruturação do mercado de trabalho da RMS. O emprego com carteira de trabalho assinada reduz, ao longo da década, sua participação na ocupação

total tanto entre os homens quanto entre as mulheres, caindo de 46,9% para 38,8% entre a população ocupada masculina e de 35,7% para 27,8% entre a feminina (Tabela 1). No âmbito do gênero, portanto, esses dados demonstram que os homens ainda conseguem uma inserção no mercado de trabalho mais favorável no que se refere às ocupações mais seguras e amparadas por lei (emprego formal).

Outro traço que caracteriza a precariedade da inserção ocupacional feminina no mercado de trabalho é a constatação de que, em cada grupo de cinco mulheres que trabalhavam na RMS, uma era trabalhadora doméstica. Vale ressaltar que essa relação se manteve constante durante a década de 90, uma vez que, em 1992, cerca de 20,6% das mulheres estavam ocupadas na categoria *trabalhadoras domésticas*⁴ e, em 1999, essa proporção era de 20,3%. Já entre os homens, essa categoria ocupacional respondia por apenas 1,2% e 1,4% do trabalho masculino em 1992 e 1999, respectiva-

Tabela 1
Ocupação por posição na ocupação
Região Metropolitana de Salvador, 1992 e 1999

Posição na Ocupação	1992		1999	
	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres
Empregados	68,5	50,9	65,4	50,0
Empregados c/ Carteira	46,9	35,7	38,8	27,8
Empregados s/ Carteira	15,7	7,5	19,8	12,3
Func. Públicos Estatutários e Militares	6,0	7,7	6,7	9,9
Conta-própria	23,2	22,4	24,1	21,6
Trabalhadores Domésticos	1,2	20,6	1,4	20,3
Empregadores	3,8	1,4	5,0	2,9
Não-remunerados	2,5	3,4	2,9	4,0
Consumo próprio*	0,8	1,2	1,2	1,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: IBGE - PNAD.
* Inclui os trabalhadores na produção para o próprio consumo e na construção para o próprio uso

mente. A precarização nesta categoria pode ser evidenciada pelos baixos níveis de formalização das relações de trabalho (apenas 28,9% possuíam carteira de trabalho assinada) e de rendimentos auferidos – em média, R\$ 134,00 em 1999.

Outra característica marcante na RMS durante esse período foi o aumento da ocupação na condição de *empregador*⁶. No universo dos homens a proporção variou de 3,8%, em 1992, para 5,0% em 1999, ao passo que, no contingente feminino, a participação dobrou, crescendo de 1,4% para 2,9%, ainda que permaneça num patamar bastante inferior ao dos homens. Evoluiu também a quantidade de ocupados *não-remunerados*⁶, os quais predominavam mais entre as mulheres do que entre os homens refletindo, assim, mais uma vez, a maior precariedade nas condições de trabalho feminina: 2,5% contra 3,4% em 1992, e 2,9% contra 4,0% em 1999, respectivamente, conforme Tabela 1.

No tocante à distribuição dos *ocupados* por setores de atividade econômica, verifica-se que, na RMS, em 1999, as mulheres encontravam ocupação, em sua grande maioria, no setor terciário da economia. Predominavam na *prestação de serviços*⁷ (36,4%), no *social*⁸ (21,2%) e no *comércio de mercadorias* (18,9%) que, juntos, eram responsáveis pela absorção de 76,5% da mão-de-obra feminina *ocupada* e por 60,5%, 74,4% e 46,5%, respectivamente, da ocupação total desses setores. Já nas atividades econômicas tradicionalmente relacionados ao sexo masculino, como, por exemplo, as indústrias de *transformação* e da *construção*, permanecia ínfima a participação feminina: 4,8% e 0,3%, respectivamente, em relação ao conjunto das mulheres ocupadas, e 26,2% e 2,0% em relação ao total de trabalhadores nessas indústrias. (Tabela 2).

Os novos espaços

conquistados pela mulher, dentro da sociedade, têm contribuído para o gradativo esvaziamento do ideário do “paradigma doméstico feminino”. Apesar disso, um expressivo contingente de trabalhadoras ainda é forçado a conciliar suas atividades profissionais com as chamadas *responsabilidades domésticas*, oriundas das imposições sociais que ainda definem o papel a ser desempenhado pela mulher dentro da organização familiar.

Tal necessidade faz com que uma proporção de trabalhadoras optem por inserções ocupacionais que demandam menores jornadas de trabalho, conforme evidenciam os dados da Tabela 3; entre as mulheres *ocupadas* em 1992, 39,4% trabalhavam até 39 horas semanais, o que representava uma proporção bastante superior (mais do dobro) à dos trabalhadores masculinos que exerciam suas atividades durante esse mesmo período de horas semanais (18,3%). Em 1999, estavam enquadrados nessa faixa 39,0% das mulheres e 21,6% dos homens, aumentando, portanto, a proporção de pessoas trabalhando em meio período. Tais resultados sugerem informalização das relações de trabalho, uma vez que o padrão dos setores mais formalizados é o de trabalhar em tempo integral, ou seja, acima de 40 horas semanais.

Tabela 2
Distribuição dos ocupados por setores de atividade econômica
Região Metropolitana de Salvador, 1999

Setores de Atividade Econômica	Distribuição % intra-sexo			Distrib. % em relação ao total		
	Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres
Agrícola	2,7	2,9	2,5	100,0	58,1	41,9
Indústria de transformação	8,4	11,5	4,8	100,0	73,8	26,2
Indústria da construção	8,0	14,5	0,3	100,0	98,0	2,0
Outras atividades industriais	1,3	1,9	0,5	100,0	81,1	18,9
Comércio de mercadorias	18,6	18,4	18,9	100,0	53,5	46,5
Prestação de serviços	27,6	20,2	36,4	100,0	39,5	60,5
Serviços auxiliares da atividade econômica	6,9	7,8	5,9	100,0	61,1	38,9
Transporte e Comunicação	5,2	8,5	1,3	100,0	88,4	11,6
Social	13,1	6,2	21,2	100,0	25,6	74,4
Administração Pública	5,7	5,6	5,7	100,0	53,7	46,3
Outras atividades	2,5	2,5	2,4	100,0	54,9	45,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	54,1	45,9

Fonte: IBGE - PNAD.

Esta constatação, de que maiores proporções de mulheres do que de homens trabalham durante um período menor de horas, é comumente utilizada para justificar os mais baixos patamares salariais femininos em relação aos masculinos. Contudo, ao efetuar-se um corte de análise entre os *ocupados* por igual número de horas, ou seja, com a mesma

Tabela 3
Distribuição dos ocupados por grupos de horas trabalhadas segundo o sexo
Região Metropolitana de Salvador, 1992-1999

Período / Sexo	Horas habitualmente trabalhadas no trabalho principal					
	Total	Até 14	15 a 39	40 a 44	45 a 48	49 ou mais
1992						
Homens	100,0	1,3	17,0	34,1	24,1	23,4
Mulheres	100,0	4,3	35,1	28,8	16,8	14,9
1999						
Homens	100,0	2,9	18,7	33,6	23,4	21,4
Mulheres	100,0	6,4	32,6	29,9	15,6	15,3

Fonte: IBGE - PNAD.

jornada de trabalho, é possível vislumbrar realidade distinta e, mais uma vez, marcada pela segregação: em 1999, no grupo dos que trabalhavam de 45 a 48 horas semanais, por exemplo, 44,0% das mulheres *ocupadas* recebiam até um salário mínimo mensal, ao passo que entre os homens, apenas 17,3% situavam-se nesse patamar salarial. A mesma tendência é observada na classe de rendimento mais elevada; enquanto que apenas 0,4% das *ocupadas* recebiam mais de 20 salários mensais, entre os *ocupados* do sexo masculino, o percentual era o quádruplo, alcançando 1,6%.

Segregação ocupacional

A segregação ocupacional com base no sexo se manifesta em todas as latitudes, quaisquer que sejam os níveis de desenvolvimento econômico, os sistemas políticos e os entornos religiosos, sociais e culturais. É uma das características mais importantes e persistentes dos mercados de trabalho de todos países. Nos países em desenvolvimento, a maioria das mulheres trabalha na agricultura, no comércio ou no setor de serviços – segundo a CEPAL, este último ocupa cerca de 70,0% das mulheres economicamente ativas da América Latina e Caribe.

As investigações distinguem duas formas básicas de segregação ocupacional por sexo: uma horizontal e outra vertical. Segregação horizontal é a que se produz na partilha de homens e mulheres em distintas ocupações, por exemplo, quando as mulheres trabalham como serventes e secretárias e os homens como caminhoneiros e engenheiros. Já a segregação vertical é aquela que ocorre dentro de uma mesma ocupação, quando um dos sexos tende a se situar em graus ou níveis hierárquicos superiores: por exemplo, o mais provável é que, no processo de produção, os homens sejam supervisores e as mulheres operárias e que, no processo administrativo, os homens ocupem postos diretivos e as mulheres postos subordinados. (Anfer, 1997).

Outro instrumento valioso para explicar a segregação ocupacional entre os sexos é a teoria *socio-sexual* que coloca, de manifesto, a maneira exata pela qual as ocupações tipicamente *femininas* plasmam, no mercado de trabalho, os estereótipos comuns e dominantes na sociedade a respeito das mulheres e suas presumíveis atitudes. Existe um conjunto de características comumente atribuídas às mulheres e que podem influenciar nas diversas formas de segregação.

Este conjunto está dividido em três grupos de estereótipos: positivos, negativos e outros. Anker (1997) assim descreve esses estereótipos:

Los cinco estereotipos «positivos» presentados son: disposición natural a ocuparse de los demás; destreza y experiencia en las tareas del hogar; mayor agilidad manual; mayor honradez, y aspecto físico atractivo. Parece lógico pensar que esas características, en caso de ser reales, contribuirían a «calificar» a las mujeres para las siguientes ocupaciones de la Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones (CIUO): enfermera, médico, asistente social, maestra, sirvienta, ama de llaves, limpiadora, cocinera, camarera, lavandera, peluquera, hilandera, tejedora, tejedora de géneros de punto, sastre/modista, partera, costurera, mecanógrafa, cajera/empleada de contabilidad, vendedora, contadora, recepcionista, vendedora ambulante y empleada de comercio.

Los cinco estereotipos «negativos» son: renuencia a supervisar el trabajo de otros; menor fuerza física; menor aptitud para la ciencia y las matemáticas; menor disposición a viajar; menor disposición a afrontar peligros físico y a emplear la fuerza

física. Tales características obstaculizan la admisión de las mujeres en diversas profesiones, lo cual contribuye a asegurar que sean ocupaciones típicamente «masculinas». Esos estereotipos, si coincidieran con la realidad, coadyuvarían a «descalificar» a las mujeres para los siguientes tipos de ocupación de la CIUO: director, jefe, personal superior de la administración pública, miembro de los cuerpos legislativos, trabajador de la construcción, minero/canero, sondista, especialista en ciencias físicas o químicas, arquitecto, ingeniero, matemático, estadígrafo, personal de vuelo, oficial de buque y marino, conductor de vehículos de transporte, bombero, policía y vigilante de seguridad.

Por último, se presentan otros tres estereotipos: mayor disposición a recibir órdenes, mayor docilidad y menor inclinación a quejarse del trabajo o de las condiciones de éste, menor inclinación a sindicarse, mayor disposición a realizar tareas monótonas o repetitivas; mayor disposición a aceptar un salario bajo y menor necesidad de ingresos, y mayor interés por trabajar en casa. Estos estereotipos influyen más en las características generales que tipifican las profesiones «femeninas» (tales como remuneración baja, flexibilidad alta, prestigio social bajo, menos poder decisorio) que en calificar o descalificar a las mujeres para determinadas ocupaciones.

O Índice de Dissimilaridade de Duncan permite medir e analisar as tendências na segregação ocupacional entre homens e mulheres em qualquer número de diferentes grupos ocupacionais. Esse indicador de segregação ocupacional por sexo é interpretado como a proporção de homens ou mulheres que teriam de mudar de grupos de ocupação de modo que a razão de sexo de cada setor ou grupo ocupacional fosse igual à razão de sexo da força de trabalho como um todo, ou seja, para eliminar a segregação.

O Índice de Duncan é obtido a partir da seguinte expressão:

$$D = \sum_{j=1}^J \left| \left(\frac{F_j}{F} \right) - \left(\frac{M_j}{M} \right) \right| \cdot 100 \cdot \frac{1}{2}$$

Sendo:

J = número total de setores de atividade econômica ou grupos de ocupação;

F_j = número de indivíduos de um grupo (mulheres) no setor ou grupo de ocupação j;

F = número de mulheres ocupadas na força de trabalho total;

M_j = número de indivíduos no grupo de compa-

ração (homens) no setor ou ocupação j;

M = número de homens ocupados na força de trabalho total;

D = percentagem da força de trabalho que deve mudar de setor ou de grupo de ocupação para trazer a correspondência perfeita entre a razão de sexo em cada setor de atividade econômica ou grupo de ocupação e a taxa total de participação feminina no conjunto dos ocupados.

Os valores assumidos pelo índice de Duncan *D* variam de 0 (zero), quando não existe diferença nas distribuições setoriais e ocupacionais entre homens e mulheres, ou seja, há uma integração completa, a 100, quando existe uma segregação completa. Este índice utiliza a definição implícita de integração como a situação na qual a representação proporcional de cada sexo em cada setor ou ocupação é a mesma da força de trabalho total⁹. (Oliveira, 1998).

Ao comparar as distribuições entre homens e mulheres ao longo dos grupos ocupacionais na RMS, o índice de Duncan *D* aponta que, em 1992, um expressivo contingente de 42,8% de mulheres ou homens teriam que mudar de grupos de ocupação de modo que a razão de sexo nos grupos ocupacionais fosse igual à razão de sexo da força de trabalho como um todo, eliminando a segregação ocupacional entre os gêneros. Este mesmo índice experimenta um ligeiro declínio em 1999, revelando uma pequena redução no nível de segregação, uma vez que o valor assumido *D* foi de 41,4%.

Com base nas informações da Relação Anual de Informações Sociais – RAIS, fornecida pelo Ministério do Trabalho e Emprego, é possível realizar uma análise mais particularizada da evolução da segregação ocupacional no mercado formal de trabalho¹⁰ da RMS, entre 1992 e 1999. Considerando-se a Classificação Brasileira de Ocupações – CBO, a desagregação das informações da RAIS em 82 grupos ratifica a tendência já captada anteriormente pelo Índice de Duncan, ou seja, a existência dos guetos ocupacionais femininos. Apesar das mulheres possuírem 38,5% do total de empregos formais em 1992, tal proporção somente figurava em 22 dos subgrupos de ocupação. Já em 1999, apesar de ocuparem 43,1% dos postos de trabalho, esta proporção do emprego feminino só era verificada

em 24 subgrupos, atestando a manutenção da subrepresentação das trabalhadoras na maior parte das ocupações.

Quando se examina a participação percentual das mulheres nos mais diversos e variados subgrupos de ocupação (Tabela 4) é possível constatar o padrão de gênero vigente no mercado de trabalho – os homens ocupando predominantemente as atividades industriais e relacionadas ao ideário do “sexo forte” e as mulheres mais presentes nos serviços, sobretudo naquelas ocupações estereotipadas como típicas do “sexo frágil”. Assim, a despeito do crescimento da participação feminina em diversos subgrupos ocupacionais ao longo da década, as mulheres ainda ocupam menos de 5,0% dos empregos de encanadores/soldadores, condutores de veículos de transportes, pintores, eletricitas, operadores de máquinas, trabalhadores da construção civil, trabalhadores de serviços de proteção e segurança, dentre outros. No âmbito das profissões de ensino superior, as mulheres representavam apenas 18,6% dos engenheiros e arquitetos, 34,3% dos estatísticos, matemáticos e analistas de sistemas e 35,8% dos economistas.

No universo das ocupações de amplo predomínio feminino figuram inúmeras ocupações atreladas ao mundo doméstico – trabalhadores de serventia (70,4%), trabalhadores de serviços de higiene e embelezamento (85,9%), trabalhadores de costuras/estofadores (84,5%) – ou aos já conhecidos guetos ocupacionais femininos – professores (84,1%), secretários/datilógrafos (83,5%), telefonistas (82,9%) e médicos/dentistas/veterinários e enfermeiros (70,3%). No que concerne ao subgrupo ocupacional que abarca os profissionais da área de saúde, cabe destacar que o mesmo possui predomínio feminino em virtude, sobretudo, do contingente de mulheres na profissão de enfermeiro.

Tratando-se dos postos de comando/chefia, verifica-se a permanência de significativas barreiras e preconceitos em relação às mulheres. Ainda que a proporção tenha aumentado significativamente no período de 1992 a 1999, entre os diretores de empresas apenas 20,0% pertenciam ao sexo feminino e entre os gerentes de empresas, a proporção era de 32,1%. A mesma tendência se manifestava entre os gerentes de hotéis/restaurantes/bares e chefes de serviços de transporte e comunicações, onde

as mulheres representavam apenas 39,8% e 20,6%, respectivamente.

No que concerne à segregação horizontal, a simples enumeração das proporções não caracteriza, por si só, uma situação de discriminação. A existência de barreiras formalizadas ou apenas derivadas dos costumes, estas sim, têm caráter negativo. Em suma, no caso da segregação horizontal, seriam necessários instrumentos de análise que permitissem averiguar a existência dessas barreiras. Já no caso da vertical, os próprios números já são altamente reveladores, evidenciando que a afluência massiva de mulheres ao mercado de trabalho da RMS ainda é marcada por uma significativa segregação ocupacional.

Desigualdades de rendimentos

O diferencial de rendimentos entre homens e mulheres é a forma mais visível da desigualdade de gênero na inserção laboral. O processo de discriminação salarial ocorre quando trabalhadores igualmente produtivos recebem remunerações diferentes devido a seus atributos não produtivos, a exemplo do sexo e da raça.

Uma grande parte dos estudos sobre desigualdades de gênero no mercado de trabalho procura investigar esse fenômeno do ponto de vista da oferta, analisando as diferenças de capital humano acumulado, ou seja, instrução, experiência, etc., ocasionadas principalmente por fatores alheios ao mercado de trabalho. Quanto a esse ponto, Valenzuela (1997) procura destacar que estas diferenças explicam somente uma parte das desigualdades de rendimentos e são insuficientes para explicar toda a defasagem, especialmente considerando os maiores níveis de instrução alcançados pelas mulheres. Os padrões de discriminação por gênero mostram que a maior parte do hiato salarial se explica por discriminações no mercado de trabalho, e não por características produtivas. Com efeito, este hiato persiste apesar do incremento do nível educacional das mulheres a uma taxa mais rápida do que a dos homens.

As diferenças de rendimento devem-se em parte, às seguintes tendências:

- Concentração das mulheres em trabalhos pouco qualificados e de baixa categoria;

Tabela 4
Proporção de mulheres ocupadas com carteira de trabalho
por subgrupos de ocupação selecionados
Região Metropolitana de Salvador, 1992-1999

Subgrupos de Ocupação Selecionados	% de Mulheres	
	1992	1999
Ocupações de Amplo Predomínio Masculino		
Encanadores, Soldadores, Chapeadores e Caldeireiros	0,4	1,0
Condutores de Veículos de Transportes	0,6	0,9
Pintores	1,3	2,9
Eletricistas Eletrônicos e Trabalhadores	1,4	2,4
Operadores de Máquinas Fixas e de Equipamentos	1,9	3,0
Agentes de Mestria	2,0	2,8
Operadores Instalação Processamento Químico	2,1	3,9
Trabalhadores da Construção Civil e Trab. Assemelhados	2,1	2,5
Trabalhadores de Serviços de Proteção e Segurança	2,1	3,3
Trabalhadores Metalúrgicos e Siderúrgicos	2,2	10,3
Trabalhadores da Usinagem de Metais	4,6	7,1
Despachantes, Fiscais, Cobradores de Transportes	11,3	9,9
Classificadores de Correspondência, Carteiros	12,1	17,3
Engenheiros, Arquitetos e Trabalhadores Assemelhados	12,8	18,6
Trabalhadores de Preparação de Alimentos	16,0	20,9
Trabalhadores de Comércio e Trab. Assemelhados	20,4	29,0
Técnicos, Desenhistas Técnicos e Trab. Assemelhados	21,1	32,8
Trabalhadores Braçais não classificados	25,3	32,6
Estatísticos, Matemáticos, Analistas de Sistemas e Trab. Assemelhados	32,8	34,3
Juristas	33,1	42,6
Economistas e Técnicos de Administração	35,3	35,8
Ocupações de Amplo Predomínio Feminino		
Trabalhadores de Serventia e Comissários	52,2	70,4
Trabalhadores de Serviços de Contabilidade	63,2	63,4
Médicos, Cirurgiões Dentistas, Médicos Veterinários, Enfermeiros	65,1	70,3
Trabalhadores de Costuras, Estofadores	84,1	84,5
Professores	84,5	84,1
Secretários, Datilógrafos, Estenógrafos	86,2	83,5
Trabalhadores de Serviços de Higiene e Embelezamento	86,8	85,9
Telefonistas, Telegrafistas e Trabalhadores	89,5	82,9
Ocupações de Comando		
Diretores de Empresas	10,1	20,0
Gerentes de Empresas	20,6	32,1
Chefes Intermediários Administrativo	30,6	36,1
Supervisores de Compras e de Vendas	32,3	40,9
Gerentes de Hotéis, Restaurantes e Bares	27,8	39,8
Chefes de Serviços de Transportes e Comunicações	14,5	20,6

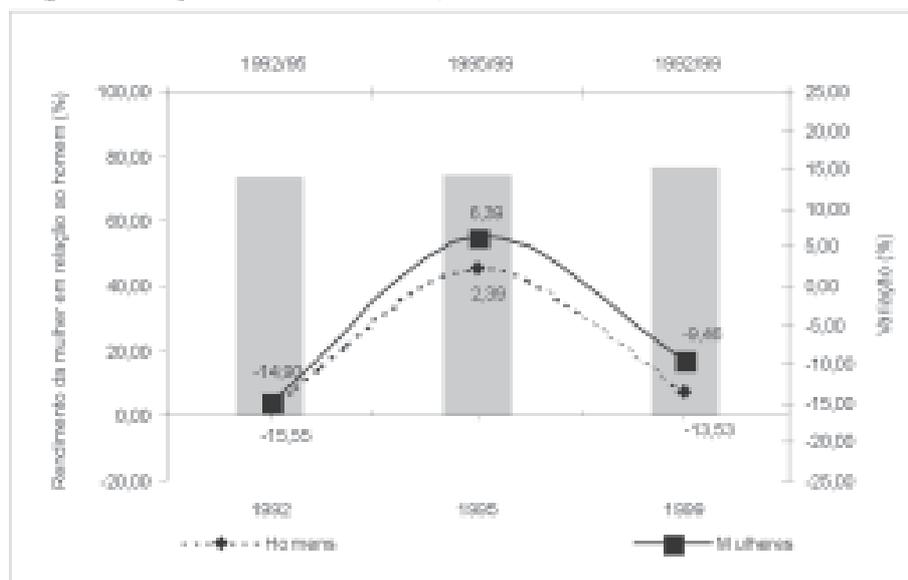
Fonte: RAIS / MTE / FAT / CODEFAT.

- Segmentação do mercado de trabalho em ocupações “femininas” e “masculinas”;
- O fato de que as mulheres cumprem jornadas de trabalho mais curtas e, em geral, não podem fazer horas extras, exercer algumas atividades noturnas e nem trabalhar em revezamento de turnos, sobretudo em decorrência de suas responsabilidades familiares;
- Diferenças entre os empregos desejados e disponíveis.

No tocante à disparidade salarial, o Gráfico 4 demonstra que, durante a década de 90, os diferenciais de rendimentos entre homens e mulheres, empregados e com carteira de trabalho assinada, apresentaram diminuição ao longo do período. Em 1992, as mulheres recebiam, em média, cerca de 73,6% dos salários dos homens; em 1995, tal proporção foi de 74,1% e, em 1999, alcançou 77,0%. Uma leitura superficial e direta desses indicadores apontaria para interpretações do tipo: “as mulheres seguem conquistando espaços e é cada vez menor a diferença entre os sexos no mercado de trabalho”. Entretanto, interpretando estes indicadores sob uma perspectiva de gênero voltada para a compreensão dos processos que afetam, em CONJUN-

Gráfico 4

Variação do rendimento médio real dos empregados com carteira assinada e diferencial existente segundo gênero Região Metropolitana de Salvador, 1992-1999



TO, homens e mulheres, ao invés do rotineiro confronto, verifica-se que, em verdade, não há “vencedores”. Com efeito, ao se observar as variações dos salários dos trabalhadores ocorridas ao longo da década, constata-se que, de 1992 a 1999, o rendimento médio real masculino sofreu redução de 13,5% e o feminino de 9,5%. Sendo assim, o “avanço” da redução do hiato salarial verificado entre 1992 e 1999 foi propiciado, apenas, pelo fato do salário masculino ter sofrido uma perda maior do que o feminino. Neste contexto, houve avanços? De fato, “elas venceram”? Ou seria apenas mais uma manifestação de precarização das condições de trabalho oriunda dos *ajustes* do mercado?

Existe a expectativa de que nos empregos de mais altos níveis hierárquicos, isto é, nos chamados “postos de decisão e gestão” – como chefias, supervisões, gerências, diretorias e alto comando executivo das grandes empresas – em virtude da responsabilidade e qualificação requeridas para sua ocupação, os rendimentos femininos se equiparem aos masculinos.

Contudo, tal expectativa não é captada quando da análise dos dados fornecidos pela Tabela 5, que apresenta os percentuais de diferença entre os rendimentos médios recebidos pelos homens e aqueles auferidos pelas mulheres no emprego formal (ou seja, de carteira assinada). Nota-se que, durante os anos analisados (1992 e 1999) a dispari-

dade era ínfima ou inexistente entre os que recebiam até 1 SM e nas demais faixas até 10 SM, onde os diferenciais alcançavam no máximo 4,0%. Porém, no estrato em que grande parte dos empregados ocupantes de cargos diretos está enquadrado - mais de 20 SM – os homens possuíam um rendimento médio acentuadamente superior ao das mulheres, sendo que a brecha aumentou ao longo do período: de -7,0% em 1992 para significativos -30,0% em 1999. Dessa maneira, até nas

ocupações de alta relevância, ainda prevalece a segregação salarial para com o trabalho feminino.

Gênero e chefia familiar

A partir da década de 80, no Brasil e na América Latina, observa-se um aumento significativo do número de famílias chefiadas por mulheres. Na Região Metropolitana de Salvador (RMS) esse fenômeno manifestou-se com grande intensidade durante a década de 90. Em 1992, cerca de 29,3% das famílias metropolitanas eram chefiadas por uma mulher. Já no ano de 1999, essa proporção passou para significativos 38,6%, representando um crescimento relativo em torno de 32,0% e signifi-

Tabela 5
Diferenciais de rendimentos entre mulheres e homens empregados com carteira assinada por classes de rendimento mensal Região Metropolitana de Salvador, 1992-1999

Classes de Rendimento Mensal	1992	1999
Mais de 1/2 a 1 SM	-2%	0%
Mais de 1 a 2 SM	-3%	-2%
Mais de 2 a 3 SM	-1%	-1%
Mais de 3 a 5 SM	3%	1%
Mais de 5 a 10 SM	4%	2%
Mais de 10 a 20 SM	8%	-10%
Mais de 20 SM	-7%	-30%

Fonte: IBGE - PNAD

cando que, em média, de cada dez famílias, cerca de quatro possuíam uma pessoa do sexo feminino como diretamente responsável pelo sustento familiar (Tabela 6).

Tabela 6
Famílias segundo o sexo do chefe
Região Metropolitana de Salvador, 1992-1999

Sexo do chefe de família	1992		1999	
	Famílias	(%)	Famílias	(%)
Homens	475.637	70,7	509.469	61,4
Mulheres	196.974	29,3	320.685	38,6
Total	672.611	100,0	830.154	100,0

Fonte: IBGE - PNAD

Dentre os fenômenos que têm contribuído para o crescimento da chefia feminina, destacam-se os de origem econômica e sociodemográfica. As migrações do campo à cidade vêm sendo majoritariamente femininas, uma vez que a falta de empregos impulsionou as mulheres jovens a buscar melhores perspectivas nas cidades. O novo perfil da economia que vem sendo desenvolvido no meio rural brasileiro – marcado pela redução da produção de subsistência, progressivo aumento do número de trabalhadores rurais assalariados e expansão de modernas atividades agropecuárias e agro-industriais, organizadas para a produção em larga escala – vem produzindo excedentes de mão-de-obra rural e está alterando os padrões de fluxos e movimentos migratórios. Como as atividades emergentes no campo absorvem, preponderantemente, pessoas do sexo masculino, a maior parte do excedente de força de trabalho que se forma com o desdobramento de processos como esses, e que acaba migrando para as cidades, é do sexo feminino. As migrações também estão diretamente relacionadas à oferta de trabalho no meio urbano e o predomínio de mulheres jovens se relaciona com a expansão dos serviços, tanto em empresas como nas residências.

As evidências dessas tendências migratórias predominantemente femininas se manifestam na RMS. Entre 1992 e 1999, a participação das mulheres entre os residentes *não naturais* passou de 54,8% para 56,1%. Durante esse mesmo período, a razão de sexo da população de 10 anos ou mais passa de 90,7%, em 1992, para 87,3% em 1999, revelando que, ao final da década, havia, em média, 87

homens para cada 100 mulheres em idade ativa, isto é, três a menos do que em 1992. Em praticamente todas as faixas etárias representativas da plena participação no mercado de trabalho a razão de sexo diminui consideravelmente, evidenciando o processo migratório: de 97,2% para 87,0% na faixa de 20 a 24 anos, de 88,5% para 82,9% na faixa de 30 a 34 anos e de 96,2% para 82,5% na faixa de 35 a 39 anos.

Juntamente a essa tendência, a maior instabilidade das uniões também vem contribuindo para o aumento do número de famílias sob responsabilidade feminina. Depois da separação ou perda do cônjuge, as mulheres formam novas famílias com menos frequência que os homens. A explicação para esse processo reside no fato de que, com mais frequência, as mulheres não querem repetir a experiência e o “mercado matrimonial” é mais favorável ao homem. A “pirâmide da solidão” está estruturada de modo que os homens tendem a se relacionar com mulheres da mesma idade ou mais jovens, enquanto ocorre o oposto com o lado feminino. A consequência é que, com o passar dos anos, as possibilidades de arrumar um parceiro tendem a aumentar para o lado masculino, mas diminuem para as mulheres.

Salvo exceções, as mulheres chefes de família são divorciadas, viúvas ou solteiras. De fato, o arranjo familiar *mulher sem cônjuge com filhos* além de ser o segundo principal tipo de arranjo das famílias residentes na RMS, tanto em 1992 quanto em 1999, aumentou sua participação percentual de 19,1% para 24,4%, durante tal período.

Em virtude das iniquidades de gênero existentes no mercado de trabalho, as famílias encabeçadas por mulheres apresentam um maior grau de vulnerabilidade à pobreza. O mais elevado nível de desemprego, o menor número de horas trabalhadas em virtude das responsabilidades domésticas, os salários mais baixos, as maiores dificuldades para ingressar no mercado de trabalho, o acesso mais restringido aos recursos produtivos, além de outros elementos evidenciados ao longo dessa investigação, diferenciam substancialmente as mulheres chefas de família em relação aos homens chefes.

De fato, no âmbito dos rendimentos, a análise do rendimento médio mensal familiar dos núcleos

familiares, segundo uma perspectiva de gênero, permite constatar a maior vulnerabilidade das famílias que possuem uma mulher como responsável direta pelo seu sustento. Entre as famílias que possuem chefe do sexo masculino, o rendimento médio mensal familiar era de R\$ 991,88 em 1999, enquanto que entre os núcleos familiares chefiados por mulher era de apenas R\$ 642,02 - correspondendo a 64,7% daquele referente ao chefe masculino (Tabela 7).

Tabela 7
Rendimento médio mensal familiar por cor ou raça do chefe de família
Região Metropolitana de Salvador, 1999

Cor ou raça	Rendimento Familiar (R\$)		Feminino em relação ao masculino	Proporção do rendimento (%)	
	Homens	Mulheres		Em relação a cor branca	
				Homens	Mulheres
Total	991,88	642,02	64,7	–	–
Branca	1.921,73	1.183,03	61,6	–	–
Preta	556,52	352,79	63,4	29,0	29,8
Parda	797,70	541,11	67,8	41,5	45,7

Fonte: IBGE - PNAD
Elaboração própria com base no Banco Multidimensional de Microdados do IBGE

Agregando-se a análise de cor ou raça do chefe de família, verificam-se algumas particularidades que merecem destaque. Entre as famílias cujos chefes são brancos, pretos ou pardos os diferenciais entre os gêneros (homens em relação as mulheres) oscilam em torno da média verificada para o total das famílias, sendo de 38,4% entre os de cor ou raça branca, 36,6% entre os pretos e 32,2% no caso dos pardos.

Por outro lado, direcionando-se a análise para um foco *inter* raças, é possível constatar a existência de desigualdades que transpõem a dimensão de gênero. Primeiramente, o rendimento médio familiar das famílias cujo chefe – independentemente do sexo – é de cor preta, representa somente cerca de 30,0% daquele auferido pelas famílias cujo chefe possui a cor branca. Tratando-se dos chefes de cor parda, os diferenciais são menos contundentes, mas não alcançam sequer a metade dos níveis de renda correspondentes à chefia de cor branca. Num segundo plano, a manifestação das desigualdades raciais é tão acentuada que o rendimento médio familiar dos núcleos familiares chefiados por mulher branca (R\$ 1.183,03) chega a ser o dobro do auferido pelos

chefes de cor preta (R\$ 556,52) e cerca de 33,0% superior ao daqueles de cor parda. Logo, a magnitude das iniquidades raciais chega a obscurecer as iniquidades de gênero.

Diante desse quadro, o incremento das famílias chefiadas por mulheres constitui-se em mais uma manifestação do processo de vulnerabilidade sociodemográfica, exigindo da sociedade uma atenção especial, no âmbito das políticas públicas, para esse grupo vulnerável. No entanto, diante das evidências constatadas, torna-se

indispensável atrelar o enfoque racial ao de gênero.

Delineamento de políticas

A seguir, são apresentadas alguns modestos delineamentos de políticas e ações que visam contribuir para o debate acerca da complexa problemática de superação das iniquidades de gênero no mercado de trabalho.

- *Geração de estatísticas e informações do mercado de trabalho*

Urge garantir a geração de novas estatísticas que permitam a elaboração de indicadores por sexo. O objetivo seria o de criar sistemas estatísticos de gênero que possam contribuir para a elaboração de estudos prospectivos, com perspectiva de gênero, com os quais se possa monitorar a evolução da situação feminina comparada com a masculina, gerando assim, insumos importantes para o desenho, elaboração e avaliação de políticas públicas voltadas para a superação das iniquidades de gênero. Neste âmbito, caberia priorizar a questão da “invisibilidade do trabalho feminino.”

- *Novos enfoques na metodologia de estudos de gênero*

Ao contrário das costumeiras e absurdas conclusões, oriundas da sua pífia e muitas vezes hollywoodiana aplicação por grande parte dos econo-

mistas do *mainstream*, os dados secundários e os modelos econométricos não abarcam a complexidade inerente à inserção laboral e muito menos das paixões e necessidades humanas, numa acepção mais geral. Diante desse contexto, surge a necessidade de realizar investigações qualitativas, socioantropológicas, de maior profundidade, que permitam captar elementos de análises não revelados pelas estatísticas, mas que influenciam decisivamente no processo de inserção laboral e na construção/manutenção das iniquidades de gênero. Exemplo da necessidade deste tipo de investigação qualitativa, seria o de estudar os elementos determinantes da falta de neutralidade no processo de oferta de vagas e recrutamento de pessoas para exercerem determinados tipos de ocupações.

- *Abertura de espaços à participação comunitária*

A participação efetiva da comunidade no processo de elaboração, acompanhamento e avaliação de políticas públicas continua sendo bastante restringido. A criação de canais efetivos para a participação comunitária na seleção, desenho, execução e supervisão de programas, merece maior atenção. É a comunidade que conhece mais de perto seus problemas. Sendo assim, as propostas de políticas cujo objetivo seja o de contribuir para a superação das iniquidades de gênero não podem prescindir da participação comunitária, sobretudo no que se refere à consideração das mulheres como informantes de suas próprias necessidades, problemas e possibilidades.

- *Ampliação das oportunidades de crédito para as mulheres*

A oferta de serviços de crédito se constitui em um importante instrumento para a geração de trabalho e renda. Entretanto, as mulheres têm um acesso mais limitado aos recursos econômicos. Em geral, as propriedades que poderiam servir para garantir créditos normalmente não estão em nome da mulher e concentram-se predominantemente nos indivíduos do sexo masculino da família. Desse modo, é muito mais difícil para uma mulher iniciar um empreendimento, mesmo de proporções modestas, por não possuir bens em seu nome que possam servir de garantia junto aos credores.

Nesse sentido, o sistema de microcrédito assume um importante papel, aparecendo como uma importante ferramenta de combate à pobreza e geradora de promoção social. Na *Cúpula Mundial da Mulher*, realizada em Beijing (1995), foi constatado que o provimento de microcrédito às mulheres apresentava impactos altamente satisfatórios sobre a redução dos bolsões de miséria. Experiência notável é a do Banco Grameen, em Bangladesh, cujo fornecimento de microcrédito às mulheres apresenta índices de restituição de 98,0%.

Conforme destaca Sen (2000), há provas abundantes de que, sempre que as disposições sociais diferem da prática tradicional da propriedade masculina, as mulheres conseguem tomar iniciativas nos negócios e na economia com grande êxito. Está claro que o resultado da participação feminina não está meramente relacionado à geração de renda para as mulheres, mas também à provisão dos benefícios sociais decorrentes de status mais elevado e da independência feminina. Assim, a participação econômica das mulheres é tanto uma recompensa em si (com a redução do viés contra o sexo feminino na tomada de decisões familiares), como uma grande influência para a mudança social em geral.

Considerações finais

A consideração desse contexto de profundas transformações e manutenção de desigualdades no mercado de trabalho deve nortear a discussão sobre a inserção ocupacional feminina, ao contrário de “comemorar-se” o aumento das taxas de participação e a pseudo-redução da disparidade com o sexo oposto. Afinal, como foi visto, o aumento da inserção feminina vem acontecendo mediante formas precárias e a aparente diminuição das desigualdades pode estar ocorrendo da maneira mais nefasta possível. Ou seja, segundo um processo onde não há “vencedores” e tanto homens quanto mulheres saem perdendo, como foi verificado na Região Metropolitana de Salvador, onde a redução das diferenças salariais apenas ocorreram em virtude do declínio mais acentuado dos rendimentos masculinos em relação aos femininos. Além disso, segundo a Organização Internacional do Trabalho – OIT, se a situação progredir no ritmo atual, faltarão ainda 475 anos para que se consiga a igualdade entre homens e mulheres.

Por fim, o mais importante e, ao mesmo tempo, o mais difícil, é a construção de um novo padrão societal que seja capaz de despertar a consciência do quanto é nocivo para a sociedade a existência de discriminação e estereótipos de gênero. É necessário primar pela esperança de que, a despeito das inúmeras dificuldades, é possível construir uma sociedade mais eqüitativa e fraterna a partir da cooperação – ao invés da competição – entre homens e mulheres.

Referências bibliográficas

ANKER, Richard. La segregación profesional entre hombres y mujeres: repaso de las teorías. *Revista Internacional del Trabajo*, Ginebra, v. 116, n.3, 1997.

BORGES, Ângela., GUIMARÃES, Iracema. A mulher e o mercado de trabalho nos anos 90: o caso da Região Metropolitana de Salvador. In: ROCHA, Maria Isabel Baltar da (Org.). *Trabalho e gênero: mudanças, permanências e desafios*. Campinas: ABEP, São Paulo: Ed. 34, 2000. p.111-138.

BRUSCHINI, Cristina., LOMBARDI, Maria.Rosa. O trabalho da mulher brasileira nos primeiros anos da década de noventa. In: *ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 10., 1996*. Campinas, *Anais ...* Campinas: ABEP, 1996, v. 1, p. 483-513.

GUIMARÃES, José Ribeiro. S. Mulher: trabalho e desigualdade de renda. *Bahia Análise & Dados*, Salvador, v.7, n.2, p. 69-88, set. 1997.

LAMAS, Marta. Gênero: os conflitos e desafios do novo paradigma. *Proposta*, Rio de Janeiro, n. 84/85, p. 12-25, mar./ago. 2000.

MONTECINO, Sonia., REBOLLEDO, Loreto. *Conceptos de género y desarrollo Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Sociales, Programa Interdisciplinario de Estudios de Género*. Santiago: PIEG, 1996. (Serie Apuntes Docentes, 1).

OLIVEIRA, Ana Maria HERMETO, Camilo de. Indicadores da segregação ocupacional por sexo no Brasil. In: *ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 11. 1998*.Campinas, *Anais ...* Campinas: ABEP, 1998, p.2499-2526.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

VALENZUELA, Maria. Equidad de género y trabajo de la mujer en América Latina. In: CONFERENCIA REGIONAL SOBRE LA INTEGRACIÓN DE LA MUJER EN EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL DE AMÉRICA LATINA Y CARIBE, 7., 1997, Santiago, OIT/ETM.

WAJNMAN, Simone., QUEIROZ, Bernardo, LIBERATO, Vânia Cristina. O crescimento da atividade feminina nos anos noventa no Brasil. In: *ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 11. 1998*, Campinas, *Anais ...* Campinas: ABEP, 1998, p. 2439-2454.

Notas

- 1 Ver SIMONETTI, Eliana. "Elas venceram". *Veja*, 08/11/2000, p.124-132.
- 2 Ver COHEN, David. "Até onde chegam as mulheres?". *Exame*, 24/01/2001.
- 3 A taxa de participação mensura a proporção da População em Idade Ativa (PIA) que se apresenta sob a condição de População Economicamente Ativa (PEA). A primeira engloba toda a população com dez anos de idade ou mais e a segunda, os contingentes de ocupados e desocupados (desempregados). Desta maneira, a taxa de participação é obtida mediante a razão PEA/PIA e expressa a proporção de pessoas com dez anos ou mais que estão incorporadas ao mercado de trabalho, na condição de ocupados ou desempregados.
- 4 Pessoas que trabalhavam prestando serviço doméstico remunerado em dinheiro ou benefícios, em uma ou mais unidades domiciliares.
- 5 Situava-se na condição de *empregador* a pessoa que trabalhava explorando o seu próprio empreendimento, dispondo de pelo menos um empregado.
- 6 Este grupo é composto geralmente por familiares de *conta própria* ou *empregador* que ajudam na produção familiar.
- 7 Esta atividade engloba os serviços de alojamento e alimentação; de reparação e conservação; pessoais; domiciliares e de diversões, radiodifusão e televisão.
- 8 Fazem parte do setor *social* os serviços comunitários e sociais, os serviços médicos, odontológicos e veterinários e o ensino.
- 9 Por exemplo, se as mulheres representassem 40% da força de trabalho, o índice seria 0 se cada setor de atividade econômica ou grupo de ocupação fosse 40% feminino. Neste sentido, não têm importância os números absolutos de homens e mulheres na força de trabalho, mas sim a distribuição percentual de homens e mulheres dentro dos setores e ocupações.
- 10 A RAIS abrange informações referentes ao mercado de trabalho formal brasileiro, devendo ser apresentada por todos os empregadores que tenham mantido qualquer relação de emprego durante o ano a que se referem as informações. Os registros administrativos referem-se aos empregos existentes nos estabelecimentos na data de 31/12 de cada ano, considerando-se qualquer vínculo empregatício: estatutários, celetistas, temporários e avulsos. Desse modo, a RAIS não abarca os trabalhadores autônomos, nem a mão-de-obra sem registro em carteira de trabalho.

* O autor agradece a Marcelo Santana e a Ângela Franco pelas críticas, comentários e sugestões.

** José Ribeiro Soares Guimarães é economista da SEI e professor da UNYAHNA e da UCSal. E-mail: jo.ribeiro@uol.com.br

“Trabalha, trabalha negro”: participação dos grupos raciais no mercado de trabalho da RMS¹

*Luiz Chateaubriand Cavalcanti dos Santos**

Reconhecer a raça como uma variável importante para explicar a posição dos indivíduos na sociedade brasileira é algo relativamente recente nas Ciências Sociais, no Brasil. Até a segunda metade da década de 1970, a produção científica reconhecia a desigualdade entre negros e brancos no mundo do trabalho, deslocando, porém, a raça para um nível secundário de determinação, acreditando ser este um *não problema* e/ou uma contingência.

Somente ao final dos anos setenta, reconheceu-se que a raça era uma categoria explicativa da posição social dos indivíduos, com peso determinante na estruturação das relações sociais. Isso se tornou possível mediante a explicitação de alguns dos fundamentos básicos da produção e reprodução dessas desigualdades: a distribuição geográfica segregacionista da população, confinando os negros nas áreas atrasadas e rurais, assim como as práticas racistas prevalecentes, incluindo-se a violência simbólica, que atuam sistematicamente, reforçando valores de exclusão social (Hasenbalg, 1979) (Hasenbalg; Silva, 1992).

A marca de um certo dualismo, doença infantil das primeiras formulações dessa linha de interpretação, foi logo superada nos trabalhos de Carlos Hasenbalg e Nelson do Valle e nas formulações de Lúcia E. G. Oliveira, Rosa Maria Porcaro e Teresa Cristina N. Araújo (1981) e Porcaro (1988).

Entretanto, alguns achados importantes acerca dos mecanismos de produção de desigualdades só foram originalmente desvelados na medida em que se tomou como objeto empírico o mercado de tra-

balho baiano, particularmente o da Região Metropolitana de Salvador (RMS), identificado como área de predominância da população negra, ainda sob impacto do crescimento industrial recente e das mudanças na base produtiva que superavam a “... imagem de um Nordeste homogeneizado pelo subdesenvolvimento, onde os negros se veriam segregados num horizonte de escassas oportunidades ocupacionais e educacionais” (Bairros; Barreto; Castro, 1992).

Diversos estudos sobre o mundo do trabalho da RMS evidenciaram que as desigualdades raciais estavam presentes não somente nas condições diferenciadas de ingresso e permanência no mercado de trabalho (Bairros; Barreto; Castro, 1992), mas também no lugar destinado aos grupos na estrutura produtiva (Santos, 1998). Mesmo aqueles que conseguiam acesso aos postos de trabalho dos segmentos mais valorizados estavam obrigados a maiores investimentos em educação, sujeitando-se a menores rendimentos (Castro; Sá Barreto, 1992) (Castro; Guimarães, 1993).

Nessa perspectiva, desejamos apresentar a nossa contribuição observando a produção e reprodução das desigualdades, em um espaço fundamental para a estruturação da posição social dos indivíduos, ou seja, o mundo do trabalho. Pretende-se, neste texto, refletir sobre as mudanças nas estratégias dos grupos, em face do extraordinário aumento do desemprego nos últimos dez anos, como forma de contribuir para a compreensão da evolução das desigualdades raciais no mercado de trabalho, em

dois momentos específicos da vida econômica e social da RMS, tidos como “instantâneos” sugestivos de uma economia que se estrutura no problemático espaço do capitalismo periférico.

A investigação tomou como base empírica a Pesquisa de Emprego e Desemprego da Região Metropolitana de Salvador, em conjunturas muito diferenciadas do mercado:

- O primeiro período abrange 24 *surveys* mensais, realizados entre 1987 e 1989, quando a pesquisa foi suspensa.
- O segundo período engloba os meses de janeiro de 1997 a dezembro de 1999.

O primeiro período situa-se no fim de uma década conhecida como “perdida”, devido às baixas taxas de investimento e ao aprofundamento da crise social, depois de consolidado o crescimento industrial no estado da Bahia².

No segundo período, as taxas de desemprego crescem seguidamente, atingindo níveis ainda mais elevados que os registrados no final dos anos 1980. O aumento do desemprego aparece combinado com uma queda na taxa de atividade e estagnação do nível de ocupação, sugerindo que a dinâmica do mercado de trabalho está sendo comandada pelo trânsito da ocupação e da inatividade para o desemprego.

Nos dez anos compreendidos entre os momentos da análise, a taxa de desemprego da RMS mudou de patamar. Agravaram-se os quadros de precariedade das relações de trabalho e de informalização (Azevedo; Menezes, 1996) (Menezes; Fernandes, 1998) em meio a um penoso processo de reestruturação, cujas conseqüências, apesar de ainda não estarem totalmente avaliadas, estão associadas a mudanças na estrutura setorial do emprego e à perda de qualidade dos postos ocupacionais.

A desestruturação do mercado de trabalho convive com um “leve” processo de desconcentração de renda – advinda da implantação do Plano Real (Azevedo; Menezes, 1996) –, com uma estabilização na participação relativa dos trabalhadores autônomos e aumento da presença de microempresários na população ocupada (Fernandes; Braga, 1998). A crise no mundo do trabalho cresce, na medida em que aumentam as dificuldades com a política cambial. As mudanças nessa política, no se-

gundo semestre de 1998 e, especialmente, no primeiro de 1999, elevam o desemprego metropolitano a níveis até então desconhecidos.

Nas seções seguintes, vamos observar algumas características da população presente no mercado de trabalho da Região Metropolitana de Salvador, e descrever alterações no comportamento de alguns grupos específicos, entre o final das décadas de 1980 e 1990.

Tons e matizes da exclusão

No final dos anos 1980, os negros³ representavam 84,1% da força de trabalho da Região Metropolitana de Salvador, permanecendo, na atualidade, como a esmagadora maioria dos trabalhadores. Para cada branco no mundo do trabalho, há, aproximadamente, 4,5 negros. São cerca de quatro quintos (81,8%) da População Economicamente Ativa (PEA) e da população com mais de 10 anos de idade (PIA, com 80,9%). Entretanto, em que pese a expressiva maioria negra na PEA e na PIA, o lugar que lhes é reservado na estrutura ocupacional e no mercado de trabalho desfaz qualquer ilusão de equanimidade.

As diferenças entre os grupos raciais, que perpassam toda a estrutura ocupacional da Região Metropolitana, manifestam-se também na sua presença no mercado de trabalho, no qual os negros estão mais pressionados à participação. Essa situação não se alterou ao longo dos últimos dez anos. De fato, enquanto 60,8% da população negra com mais de 10 anos estão presentes no mercado de trabalho – seja na condição de ocupada, seja na de desempregada –, apenas 57,0% dos brancos participam desse mercado.

As diferenças nos níveis de participação dos grupos raciais parecem refletir duas ordens de fenômenos: i) as desigualdades de domínio da situação ocupacional e ii) as diferenças entre os mercados destinados aos grupos, segundo seus atributos raciais. De fato, as lógicas e padrões de ingresso parecem contrapor a dinâmica de inserção dos brancos à dos pretos, com os pardos tendo um comportamento intermediário e pendular (Bairros; Barreto; Castro, 1992).

Além da taxa de participação dos negros ser mais elevada, sugerindo maiores dificuldades para

permanecerem na inatividade, a composição por faixa etária e gênero e a distribuição das posições no mercado (entre ocupação e várias formas de desemprego), indicam a existência de condições de exclusão e de segregação que levam os negros a serem premiados em espaços ocupacionais pouco diferenciados, entre o desemprego oculto pelo trabalho precário, as ocupações de baixa qualidade e a inatividade com bico tais como as observadas por Barreto (1994).

Os negros entram mais cedo no mundo do trabalho, no qual são obrigados a permanecer mais tempo, e ficam mais vulneráveis a inserções produtivas precárias e instáveis. Embora a parcela de postos destinados às crianças e aos adolescentes (trabalhadores com 10 a 17 anos) tenha se reduzido de 9,6% para 5,5% das posições ocupacionais metropolitanas, aproximadamente um quinto (22%) dos negros nessa faixa de idade está no mercado de trabalho, em relação a 14% de brancos da mesma classe etária que também estão presentes.

A Tabela 1 mostra grandes distâncias entre as taxas de participação das crianças e dos adolescentes, conforme o grupo racial. Nesses grupos etários, a hierarquia da participação aparece mais fortemente determinada pela condição racial, cabendo aos homens negros as taxas mais elevadas, seguindo-se-lhes as mulheres negras, os homens brancos e, com uma menor participação, as mulheres brancas.

No caso das crianças e dos adolescentes, é importante salientar que, geralmente nessa fase da existência, são feitos os maiores investimentos em educação e formação profissional. A presença dessa população no mercado de trabalho pode resultar, portanto, em atraso escolar e em maiores desigualdades no futuro.

Tabela 1

Taxa de participação por raça e gênero segundo grupos de idade RMS, 1997-1999

	Branca			Negra			Total		
	Masculino	Feminino	Total	Masculino	Feminino	Total	Masculino	Feminino	Total
10 A 14	5.8	3.3	4.6	12.6	6.2	9.4	11.7	5.8	8.7
15 A 17	26.5	23.3	24.8	45.1	34.7	39.7	42.2	32.9	38.1
18 A 24	73.0	62.8	77.3	83.1	69.3	75.9	81.4	68.1	74.6
25 A 39	94.7	76.7	84.7	94.2	75.3	84.1	94.3	75.6	84.6
40 A 59	85.0	58.7	70.6	83.3	60.6	71.0	83.6	60.1	70.6
60 E +	28.3	9.1	16.2	31.4	12.0	19.4	30.5	11.1	18.5
Total	66.3	49.6	57.0	69.4	53.2	60.8	68.8	52.5	60.1

Fonte: Ped

Entre os jovens com 18 a 24 anos, os adultos com 25 a 39, os adultos maduros com 40 e 59 anos e os idosos com 60 anos ou mais, a condição de gênero aparece mais importante na hierarquização da participação no mercado de trabalho. Na população jovem, na faixa etária em que deveriam cursar o terceiro grau, o grupo mais premido a participar do mercado de trabalho é o de jovens negros do sexo masculino, representando mais de quatro quintos, ou seja, 83,1% dos indivíduos no mercado de trabalho, dos quais apenas 63,8% estão na condição de ocupado. Embora a participação dos jovens homens brancos no mercado de trabalho seja inferior a três quartos (73%, do contingente), eles têm menores dificuldades de encontrar ocupação. Nesse grupo, 69,6% estavam trabalhando no momento da pesquisa. Os jovens negros e brancos são seguidos pelas mulheres negras e brancas, com participações de 69,3% e 62,8%, respectivamente. Também no grupo feminino, a parcela que logra acesso a postos de trabalho é maior na população branca.

No caso dos idosos, observa-se que as mulheres brancas se retiram mais cedo para a inatividade, seguindo-se-lhes as mulheres negras, os homens brancos e os homens negros. Como se observa na Tabela 1, quase um terço da população masculina negra com mais de 60 anos, permanece no mercado de trabalho, juntamente com 28% dos homens brancos, 12% das mulheres negras e 9,1% das brancas da mesma faixa etária.

A entrada e a permanência dos trabalhadores no mundo do trabalho faz-se, crescentemente, de modo desfavorável. Nos últimos dez anos, o comportamento do mercado de trabalho da RMS teve como traço fundamental a incapacidade de criação

de novas posições de trabalho para uma população em crescimento.

As dificuldades de acesso aos postos de trabalho se refletem no crescimento das taxas de desemprego cuja média, nesses dez anos, passou de 15,9%, entre 1987-1989, para 24,7% da força de trabalho, no período 1997 a 1999.

Nesse último período, houve um aumento da média e da taxa de desemprego. Em dezembro de 1996, o desemprego total da área metropolitana de Salvador era de 20,3%, atingindo os 27,0%, em dezembro de 1999. A taxa de desemprego cresceu, portanto, cerca de 1/3 em 3 anos, e quase 48% no número de desempregados. São cerca de 390 mil desempregados em uma população estimada em 2,8 milhões de pessoas.

O crescimento do desemprego não alterou a sua hierarquia: as mulheres, os negros, os jovens, os cônjuges, as filhas, os residentes com mais tempo de domicílio na metrópole e os indivíduos com grau de instrução incompleto continuam tendo maiores taxas de desemprego que os homens, os brancos, os mais velhos, os chefes de família, os filhos, os imigrantes recentes e os que concluíram os ciclos escolares; no entanto, as variações na magnitude do crescimento da taxa de desemprego de alguns grupos sugerem que houve alterações nas estratégias dos agentes e dos grupos, assim como mudanças nas condições de seletividade do mercado de trabalho.

Assim, observa-se: que a taxa de desemprego total dos homens cresceu mais que a das mulheres; os trabalhadores com mais de 40 anos tiveram maior incremento no desemprego; a taxa de desemprego total dos chefes de família cresceu quase o dobro do crescimento da taxa dos cônjuges e dos filhos; que o desemprego dos trabalhadores com o 3º grau completo foi o que mais cresceu.

Os negros continuam mais sujeitos ao desemprego que os brancos, apesar de ter havido um aumento relativo da presença de indivíduos brancos entre os desempregados⁴. A possibilidade de uma pessoa branca presente no mercado de trabalho encontrar-se ocupada chega, aproximadamente, a 81%, contra 74% registrados para os trabalhadores negros.

Assim, enquanto há dez anos, existiam 7 negros desempregados para cada branco na mesma posição, os dados da última rodada da PED mostram que, atualmente, essa proporção é de um branco desempregado para 6 negros.

O comportamento diferenciado dos grupos, observado nas flutuações das taxas de participação e de desemprego, sugere que a diminuição relativa das oportunidades ocupacionais pode estar pressionando os indivíduos, especialmente os do grupo

branco, a alterarem as estratégias individuais e familiares em face das mudanças estruturais na organização das oportunidades de ocupação.

Além da diminuição relativa das oportunidades de inserção ocupacional, a literatura sobre o comportamento de mercado do trabalho brasileiro e baiano revelam perda de qualidade dos postos e aumento da informalidade – expressas pelo crescimento do trabalho assalariado sem cobertura da previdência social, do negócio familiar e de empregadores que não contribuem para a seguridade – resultando em perda de comando sobre a própria posição no mercado, na década de 1990. É o que sugerem as respostas dadas pelos desempregados sobre a motivação do desligamento da posição de trabalho, conforme pode ser observado na Tabela 2.

Tabela 2
Distribuição do motivo do desemprego
segundo a raça e o gênero
RMS, 1987-1989 e 1997-1999

	1987-1989		1997-1999	
	Desligado (1)	Desligou-se (2)	Desligado (1)	Desligou-se (2)
Homem	69,0	31,0	79,3	20,7
Mulher	46,7	53,3	59,9	40,1
Branco	59,3	40,7	65,4	34,6
Br Masculino	67,6	32,4	73,4	26,6
Br. Feminino	52,0	48,0	58,8	41,2
Negros	58,5	41,5	70,3	29,7
Ne. Masculino	69,2	30,8	80,1	19,9
Ne. Feminino	45,9	54,1	60,1	39,9
Total	58,6	41,4	69,7	30,3

Fonte: PED

(1) Motivo da empresa ou do negócio (foi despedido, a empresa fechou, o serviço acabou, etc.)

(2) Por motivos particulares (tomou a iniciativa de sair, não estava satisfeito com as condições de trabalho, aposentadoria etc)

No final dos anos 1980, 58,6% dos desempregados creditavam a perda do posto ocupacional a “...motivos da empresa ou do negócio (foi despedido, a empresa fechou, o serviço acabou, etc.)” e 41,4% a motivações particulares como tomar a iniciativa de sair, insatisfação com as condições de trabalho, aposentadoria etc. O desligamento compulsório era maior para homens e brancos do que para mulheres e negros.

Assim, o gradiente dos desligamentos compulsórios dos grupos de raça e gênero no final dos anos 1980, revelava um quadro hierárquico onde os homens negros raramente tomavam a iniciativa

de desligar-se do emprego (30,8% dos desligamentos), seguidos dos homens brancos, (onde essa parcela respondia por 32,4%), das mulheres brancas (com 48%) e das mulheres negras, cujo desligamento era 54,1%.

O quadro resulta alterado no período recente da pesquisa. A parcela de desligamentos compulsórios cresceu: mais de dois terços (69,7%) dos trabalhadores foram desligados do posto ocupacional por “motivos da empresa” e, pouco menos de um terço (30,3%), por iniciativa própria.

Este crescimento ocorreu em todos os grupos, mostrando que homens, mulheres, brancos e negros perderam domínio sobre suas posições de trabalho. Isso, entretanto, aconteceu de forma diferenciada entre os grupos, alterando a hierarquia da participação das perdas compulsórias.

Essas mudanças estão concentradas nos grupos femininos. Nos dez anos que separam as pesquisas, as mulheres brancas e negras passaram a apresentar uma composição muito semelhante na motivação do desligamento, em razão, principalmente, de mudanças na distribuição das mulheres negras, entre as quais o desligamento compulsório cresceu muito, ultrapassando o percentual registrado para as mulheres brancas.

Entretanto, os homens estão mais sujeitos à perda compulsória do posto de trabalho (ou seja: por “motivos da empresa”). A associação da condição de gênero à de raça torna os homens negros o grupo com menor comando sobre sua posição de trabalho, sendo que mais da metade (50,7%) dos desligados compulsoriamente em 1997-99 são homens negros, que foram dispensados de seus empregos. Nesse grupo, mais de quatro quintos (80,1%) dos desligamentos ocorreram por iniciativa das empresas.

Racismo e desemprego

A Pesquisa de Emprego e Desemprego permite uma gradação da condição de desempregado em *desemprego aberto* e em *desemprego oculto*; no primeiro caso, estão os agentes sem atividade que, em período recente, tomaram alguma providência para conseguir ocupação; por sua vez, o *desemprego oculto* caracteriza dois tipos de fenômenos: i) o *desemprego oculto pelo trabalho precário, ou bico*, no qual se situam os agentes premiados a terem tra-

balhos ocasionais e precários, enquanto dura a procura por uma ocupação e ii) o *desemprego oculto pelo desalento*, ou seja, aquelas situações nas quais os agentes, impotentes diante das barreiras de acesso aos postos de trabalho, deixam temporariamente de procurar atividade, encontrando-se no desalento (Barreto, 1998).

Considerando o conjunto dessas formas de desemprego, observa-se que a taxa atinge mais profundamente as mulheres e a população negra, tanto no final dos anos 1980, como nos 1990. Entretanto, observa-se uma tendência de aproximação nas taxas de desemprego entre homens e mulheres, em face da flutuação da taxa de desemprego masculino, que tem crescido mais do que a do grupo feminino. O desemprego total do grupo negro cresceu mais que o da população branca, aprofundando as diferenças na inserção produtiva desses grupos. A ocorrência de taxas de participação menores na população branca sugere que eles reúnem condições materiais para se manterem na inatividade à espera de uma conjuntura mais favorável para a sua inserção produtiva.

Em relação ao já mencionado crescimento do desemprego, sua composição por tipo não foi alterada: o desemprego aberto é a forma mais importante, respondendo por mais da metade (cerca de 56%) do desemprego metropolitano, seguido pelo desemprego oculto pelo trabalho precário e pelo desemprego oculto pelo desalento. O peso relativo do desemprego oculto na RMS tem sido interpretado como “... expressão do nível relativamente pouco estruturado do mercado de trabalho” (Barreto, 1998, p. 68).

Entre o final dos anos 1980 e 1990, a forma de desemprego oculto que mais cresceu, foi aquela associada ao trabalho precário, indicando uma ampliação dos espaços irregulares e precários no mundo do trabalho da RMS. Essa forma de desemprego passou de 26,4% dos desempregados para 29,2%.

O desemprego aberto predomina em todos os grupos. A taxa desse tipo de desemprego é mais elevada entre as mulheres, os negros, os jovens com menos de 24 anos e aqueles com graus intermediários de escolaridade do que entre os homens, os brancos, aqueles com 25 anos de idade ou mais e entre aqueles sem escolaridade ou com mais de 12 anos de escolaridade.

Entretanto, o desemprego aberto é mais ponderável para as mulheres (62% das mulheres desempregadas) que para os homens (52%), para os brancos (61%) que para os negros (56,3%), entre trabalhadores com graus de instrução mais elevados (47% dos analfabetos e sem escolaridade e 67% dos que têm 3º grau completo) e entre os mais jovens, embora a parcela de idosos, com idade igual ou maior que 60 anos no desemprego aberto (63%) só seja inferior à das crianças (69%) e adolescentes (63%).

Embora o desemprego aberto masculino permaneça inferior ao feminino, a evolução da taxa mostra que o comportamento dos grupos tende a se aproximar. No final dos anos 1980, a taxa de desemprego aberto do grupo masculino representava um pouco mais de dois terços (67,9%) em relação a do grupo feminino e, 71,1%, no final dos anos 1990. No tocante aos grupos raciais, a taxa de desemprego aberto cresce ligeiramente mais para os negros que para os brancos.

O *desemprego oculto pelo trabalho precário ou bico* é a forma mais expressiva de desemprego oculto, sendo a que mais cresceu relativamente, nos últimos anos. No final da década de oitenta, esse tipo de desemprego respondia por mais de um quarto (26%) do desemprego da área metropolitana de Salvador, representando o segundo maior contingente entre os trabalhadores desempregados. No fim dos anos 1990, o desemprego associado ao trabalho precário e irregular representava 29% dos desempregados.

O crescimento do desemprego com bico está associado à desestruturação do mercado de trabalho, com precarização das relações no mundo do trabalho, diminuição na oferta de postos, enfraquecimen-

Tabela 3
Composição do desemprego segundo o tipo RMS, 1987-1989 e 1997-1999

Tipo de desemprego	1987-1989		1997-1999	
	Freqüência simples	Freqüência acumulada	Freqüência simples	Freqüência acumulada
Desemprego Aberto	56,3	56,3	57,1	57,1
Desemprego Com Bico	26,6	82,9	29,2	86,3
Desemprego Desalento	17,1	100,0	13,8	100,0
Total	100,0		100,0	

Fonte: PED

to dos sindicatos e outras formas de associações de trabalhadores, etc. O desemprego com trabalho precário atinge mais fortemente a população negra, os homens, os jovens, as crianças e os adolescentes e os agentes com menor escolaridade.

Esse tipo de desemprego é mais proeminente na população negra (30% do total dos desempregados) do que entre os brancos (23%); na população masculina (39% para os homens e 19% para as mulheres); entre os mais velhos e entre aqueles com menor grau de instrução.

Embora essa hierarquia do desemprego com bico permaneça semelhante à vigente no final da década dos 1980, o seu ritmo de crescimento mostra-se alterado em relação à população feminina branca, grupo que apresentou maior crescimento no desemprego com bico.

O *desemprego por desalento* é a menor parcela do desemprego da RMS (3% da PEA) e a que menos cresceu no período. O desalento predomina no grupo feminino, constatando-se que apenas um terço (33%) dos desempregados desalentados são homens, havendo uma sobre-representação da população negra (84%).

A variação na taxa de desemprego por desalento, entretanto, foi expressivamente maior entre homens (56%) que entre mulheres (10%), sendo que na população feminina branca registrou-se um crescimento negativo (-4%).

Considerações finais

A investigação do mercado de trabalho da RMS trouxe elementos que confirmam a existência de dinâmicas diferenciadas de inserção produtiva, segundo características raciais e de gênero.

Nesse mercado, a população negra está mais pressionada à participação, entra mais cedo no mundo do trabalho, retira-se mais tarde para a inatividade, encontra maiores obstáculos para a inserção produtiva e está mais sujeita a formas de participação instáveis e precárias.

Área periférica sob impacto de grandes transformações advindas dos processos de reorganização produtiva e gerencial, a RMS foi incapaz de gerar, na última década, postos de trabalho suficientes para dar conta do crescimento da oferta de trabalhadores. As evidências acumuladas ao longo da

investigação, embora não permitam ainda conclusões detalhadas, sugerem fortemente que os agentes estiveram premidos a alterarem suas estratégias individuais e coletivas para fazer frente a um mercado de trabalho com dificuldades crescentes de inserção produtiva.

Assim, a estratégia prevalecente no grupo feminino parece ter sido o trânsito da inatividade para o mercado de trabalho, pois diante da ausência de postos, a alternativa é o desemprego, especialmente o desemprego oculto pelo trabalho precário ou bico, cuja taxa cresceu 86% entre as brancas e 75% na população feminina negra.

Entre os homens, o desemprego oculto pelo trabalho precário também foi a forma de desemprego que mais cresceu. A população masculina branca que tinha as menores taxas de desemprego, no final dos anos 1980, manteve-se nessa condição, embora sua taxa de desemprego tenha crescido mais

que a das mulheres do mesmo grupo racial e das mulheres negras.

A exemplo do que já foi observado em trabalho anterior sobre a evolução das desigualdades ocupacionais entre os grupos raciais nesse período (Santos, 1998), a crise do mercado de trabalho metropolitano tem diminuído a desigualdade entre os grupos, haja vista o deslocamento dos grupos que ocupavam melhores posições para os mercados menos estruturados.

Esse cenário motiva os movimentos sociais e o setor público para a necessidade de ações e de políticas estruturadas, que atuem sobre as condições de trabalho e de qualificação, no sentido de promover uma transformação profunda no mecanismo de inserção produtiva dos indivíduos, eliminando barreiras de acesso à educação e à qualificação, promovendo maior equidade entre os grupos raciais e os de gênero.

Tabela 4
Taxas de desemprego segundo o tipo, a cor e o sexo
RMS, 1987-1989 e 1997-1999

	Branco			Negro			Homens	Mulheres	Total
	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	Total			
1987-1989									
Desemprego	10,0	15,2	12,4	14,7	19,0	16,5	14,0	18,3	15,9
Com bico	3,0	1,9	2,5	5,6	3,2	4,5	5,2	3,0	4,2
Aberto	5,8	9,0	7,2	7,7	11,3	9,3	7,4	10,9	8,9
Desalento	1,1	4,3	2,6	1,4	4,5	2,7	1,4	4,5	2,7
1997-1999									
Desemprego	16,2	21,3	18,6	24,3	28,0	26,0	22,9	26,7	24,7
Com bico	5,0	3,6	4,3	9,8	5,6	7,8	9,0	5,2	7,2
Aberto	9,4	13,6	11,4	12,3	17,3	14,6	11,8	16,6	14,1
Desalento	1,8	4,1	2,9	2,2	5,1	3,5	2,1	4,9	3,4

Fonte:PED

Tabela 5
Variação das taxas de desemprego
RMS, 1987-1989 e 1997-1999

	Branco			Negro			Homens	Mulheres	Total
	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	Total			
1987-1989									
Desemprego	62,7	40,1	50,9	65,3	47,6	57,4	63,6	45,9	55,6
Com bico	64,9	86,0	70,0	76,0	75,2	72,4	72,7	75,1	70,3
Aberto	62,6	51,2	57,4	59,4	53,5	58,2	58,8	52,5	57,3
Desalento	57,0	(3,9)	14,0	55,8	13,5	29,6	55,8	10,3	26,8

Fonte:PED

Referências bibliográficas

AZEVEDO, José Sérgio Gabrielli de, MENEZES, Wilson Ferreira. Mudanças nos mercados de trabalho de algumas regiões metropolitanas: desemprego e informalidade. *Força de Trabalho e Emprego*, v. 14 n.1/3, p. 2-13, 1996.

BAIROS, Luisa Helena, BARRETO, Vanda Sampaio de Sá, CASTRO, Nadya Araújo. Negros e brancos em um mercado de trabalho em mudança. In: *Ciências sociais hoje*. Rio de Janeiro: ANPOCS/Rio, 1992.

BARRETO, Vanda Sá. Entre o trabalho precário e o desemprego In: CASTRO, Nadya Araújo, BARRETO, Vanda Sá (Orgs.). *Trabalho e desigualdades raciais: negros e brancos no mercado de trabalho em Salvador*. São Paulo: Annablume/A Cor da Bahia, 1998.

CASTRO, Nadya Araújo, BARRETO, Vanda Sá (Orgs.). *Trabalho e desigualdades raciais: Negros e brancos no mercado de trabalho em Salvador*. São Paulo: Annablume, A Cor da Bahia, 1998.

CENTRO DE ESTATÍSTICA E INFORMAÇÕES (BA). *Produto interno bruto – Bahia 1975/91: Metodologia e Séries Retrospectivas*. Salvador: CEI, 1992

HASENBALG, Carlos A. *Discriminação e desigualdades raciais no Brasil*. Rio de Janeiro Ed. Graal 1979

HASENBALG, Carlos, SILVA, Nelson do Valle. *Relações raciais no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Editora Rio Fundo, 1992.

MENEZES, Wilson F. /e/FERNANDEZ, José Carrera Ocupação e informalidade no mercado de trabalho da Região Metropolitana de Salvador. *Conjuntura & Planejamento*, Salvador: SEI, n. 45. 1998.

OLIVEIRA, Lúcia Elena Garcia de; PORCARO, Rosa Maria, COSTA, Tereza Cristina N. Araújo. *O lugar do negro na força de trabalho*. Rio de Janeiro: IBGE, 1983 .

PORCARO, Rosa Maria. Desigualdade racial e segmentação do mercado de trabalho. *Estudos AFRO-ASIÁTICOS*, Rio de Janeiro, n. 15, p.171-201, jul. 1988.

SANTOS, Luiz Chateaubriand Cavalcanti dos. *Desigualdades ocupacionais entre brancos e negros na Região Metropolitana de Salvador (1987-1997)*. 1998. Dissertação. (Mestrado em Sociologia) – Universidade Federal da Bahia, Salvador.

Notas

- 1 Texto apresentado no Simpósio *Identity, Gender and Citizenship: Historical Process and Social Change in Multicultural Context*. 50 Congresso Internacional de Americanistas. Var-sóvia, 2000.
- 2 Muito concentrada na Região Metropolitana de Salvador, a produção industrial baiana ultrapassou a dos outros segmentos da economia, no início dos anos oitenta. Em 1989, o Valor Agregado Bruto da Indústria de Transformação do Estado era três vezes maior que o da agricultura, mais importante segmento da economia local até o final dos anos 1970 (Bahia,1992).
- 3 A Pesquisa de Emprego e Desemprego classifica os afro-descendentes em pardos e pretos. Diferenças na forma de coleta do quesito cor entre a primeira rodada da pesquisa e a atual, impossibilitam a desagregação dos afro-descendentes, de modo que a análise se restringe aos grupos brancos e negros, sendo esses últimos o resultado do somatório de pardos e pretos.
- 4 No primeiro período, os brancos representavam 12,4% dos desempregados da RMS. Atualmente, a pesquisa registra uma presença de 13,7%.

* Luiz Chateaubriand Cavalcanti dos Santos é economista, mestre em Sociologia pela Universidade Federal da Bahia, professor da União Metropolitana de Educação e Cultura – UNIME, pesquisador associado ao Programa “A Cor da Bahia” da UFBA e técnico da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia – SEI.

Desequilíbrios regionais e políticas de desenvolvimento no Brasil: uma reflexão sobre a necessidade de uma reinterpretação do “problema nordeste”

*Elias de Oliveira Sampaio**

Introdução

A região Nordeste do Brasil continua apresentando os piores indicadores sociais do país. Essa afirmação, longe de ser uma mera repetição de inúmeras outras que remontam ao início dos anos 60, parece-nos extremamente relevante à medida que, a despeito de mais de quatro décadas de sucessivos conjuntos de políticas públicas explícitas voltadas para o seu desenvolvimento, continua apresentando os piores resultados no que se refere à evolução dos parâmetros de desenvolvimento social, quando comparados com o restante do país, apesar desses índices terem apresentado melhoria *vis-à-vis* àqueles do início dos anos sessenta¹.

Na realidade, quando discutimos o chamado “Problema Nordeste”, hoje, nos deparamos com três consensos. O primeiro deles é que, de fato, nos últimos 40 anos a região tem apresentado uma evolução significativa nos seus indicadores econômicos e sociais. O segundo, refere-se à significativa participação do Estado como elemento indutor dessa transformação, através de políticas públicas explícitas voltadas para a superação dos problemas regionais, às vezes de caráter setorial, como tem sido o caso do Departamento Nacional de Obras contra as Secas (Dnocs), cuja origem remonta ao século 19, ou até mesmo a Companhia do Desenvolvimento do Vale do São Francisco (Codevasf) e a Companhia Hidrelétrica do São Francisco (Chesf).

Ou ainda, instituições mais complexas com objetivos mais abrangentes e conteúdo político e formas institucionais mais amplas, voltadas para o enfrentamento dos problemas regionais com vistas à sua superação a partir de uma noção mais elaborada de modelo de desenvolvimento. São exemplos dessas instituições o Banco do Nordeste do Brasil (BN), criado em 1952, ainda no Governo Vargas e a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), criado em 1959, no Governo JK.

Infelizmente, em uma análise crítica e mais aprofundada, o terceiro consenso põe em xeque a importância dos dois primeiros ou, na melhor das hipóteses, exige um olhar mais atento sobre o significado do resultado das políticas de desenvolvimento e as estratégias usadas para a resolução dos problemas nordestinos. De fato, apesar das elevadas taxas de crescimento, da diversificação, integração, modernização e aumento da produtividade da economia nordestina, não se verificaram efeitos significativos sobre a melhoria da qualidade de vida e da renda da maioria da população, a despeito da já apontada melhoria dos indicadores sociais da região.

A pobreza, a miséria e os efeitos nocivos dos constantes períodos de estiagem ainda são características marcantes dessa área do Brasil. Os recentes dados relativos ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), calculados para o Brasil, regiões, estados e municípios, expõem de maneira inequívoca a situação Nordestina². Nesse sentido,

considerando os dados do IDH para calculados para o Brasil, em 1991, pelos Institutos de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), verificamos que a Região Nordeste se sobressai apresentando o mais baixo IDH (0,548) quando comparado com as outras macrorregiões do país³. A “distância” entre o nível de desenvolvimento humano apresentado pela região e as demais torna-se bastante clara, quando verificamos que a média nacional, no mesmo período foi de 0,797. Mesmo a região Norte, de vazios demográficos, apresenta o indicador melhor que o do Nordeste: 0,706. Essa situação pode também ser verificada quando se analisa esse mesmo índice para o ano de 1996. Os valores de IDH apresentados para o Nordeste (0,608), apesar de crescentes, permanecem bastante inferiores aos da média nacional (0,830) e das outras regiões do país. Mais recentemente, o relatório sobre os municípios brasileiros elaborados pelo IPEA, mostrou que os 50 municípios com os piores índices de IDH estão localizados no Nordeste, apresentando valores que variam de 0,265 a 0,316. Ou seja, após mais quatro décadas da “intervenção planejada do Estado”, a Região Nordeste do Brasil ainda se apresenta como uma região-problema ou sendo o que chamara Furtado: “o espelho onde a imagem do Brasil se reflete com brutal nitidez”.

É a partir dessas constatações, que se faz necessário discutir quais foram os elementos determinantes para o impedimento de um processo efetivo de desenvolvimento na região Nordeste do Brasil, apesar da aplicação de políticas públicas explícitas voltadas para a superação das desigualdades regionais, notadamente, a partir do início dos anos 60, quando se criou toda uma moldura econômica, política e institucional direcionada para esse fim.

As políticas de desenvolvimento regional no Brasil a partir dos anos 60: uma síntese

A grande maioria dos trabalhos que têm tentado explicar as proposições de intervenções efetivas no Nordeste gira em torno de três aspectos fundamentais, que se articulam mutuamente: os problemas relacionados com os efeitos dos longos períodos de estiagem, as questões políticas, sociais e econômicas resultantes da formação e do processo

histórico verificado na região e, em particular, a necessidade de convergência dos indicadores econômicos regionais em direção a aqueles das regiões mais desenvolvidas do país, como elemento preponderante no que se refere à tentativa de reversão do quadro de subdesenvolvimento.

No entanto, a nossa contribuição, vislumbra alguns elementos que – além dos aspectos descritos acima – podem se constituir em pontos teóricos fundamentais, pelos quais necessariamente perpassarão todas as discussões, cujo objetivo seja contribuir para a reversão do quadro desolador, no qual se encontra, ainda hoje, a maior parte da população nordestina, qual seja quais forem os aspectos políticos e institucionais associados ao processo de intervenção governamental na região, para atacar as desigualdades regionais, a partir de 1960.

Naquela época, o que houve de mais importante e diferenciado foi que, juntamente com objetivos específicos no campo econômico e social, houve a criação de uma ampla moldura institucional com profundo conteúdo político para dar sustentação às ações estratégicas da região. Surgiu a Lei 3.692 de 15 de dezembro de 1959, criando não apenas a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), mas toda a moldura política e institucional voltada para o desenvolvimento dessa área do país. O próprio desenho territorial da Região, no que diz respeito aos limites de atuação da Sudene, passou a existir juntamente com a criação dessa autarquia que, além de incluir a zona de Minas Gerais compreendida no polígono das secas no espaço geográfico e econômico sob intervenção da Sudene, absorveu os estados da Bahia (Leste) e do Maranhão (Norte) para a região Nordeste⁴.

A esse respeito, um outro aspecto que devemos apontar, enfaticamente, é o fato de que essas decisões tomadas pelo Governo Federal, além de encerrar componentes de estratégia política no sentido mais restrito, isto é, buscando apoio para o projeto, em estados importantes como Minas Gerais, Bahia e Maranhão, fez parte de uma estratégia mais elaborada para responder à pressão de movimentos organizados da sociedade civil, em prol de uma posição efetiva do Governo quanto aos problemas enfrentados pela região. Ou seja, as ações do Governo Federal para a região Nordeste, naquele período, não devem ser entendidas apenas

como resultantes da simples benevolência ou da mais profunda compreensão técnica dos problemas nordestinos. Muito pelo contrário, esse “novo estado no nordeste”, como aponta Oliveira (1981), surgiu também como forma de atenuar os conflitos de classe regionalmente localizados, onde as forças populares do Nordeste e as combatidas forças dominantes locais – a burguesia industrial e a oligarquia latifundiária – estavam em um processo que desembocaria claramente na perda da hegemonia burguesa.

Nesse sentido, acreditamos ser de fundamental importância a inserção de novas interpretações, inclusive a partir de novas bases teóricas, a respeito dos condicionantes políticos e institucionais que perpassaram a questão Nordeste, durante o período da nossa investigação. Aqui, devemos enfatizar dois aspectos que, necessariamente, influenciaram profundamente as opções de políticas para o desenvolvimento regional que, em nossa opinião, carecem de estudos mais aprofundados, sob o risco de continuarmos não atacando devidamente o problema.

O primeiro deles foi a forma de articulação do país e seus respectivos espaços sub-nacionais e o resto do mundo à época, ou seja, a forma que estava inserido o país na divisão internacional do trabalho e as conseqüências daquela inserção para as economias regionais. O segundo aspecto foi a maneira pela qual o Estado, como promotor das políticas públicas, se articulou com o capital e influenciou o processo de acumulação, visando ao alcance de resultados efetivos, relacionados com o desenvolvimento regional. Na realidade, o que importa salientar é que ambos os aspectos são significativos para uma melhor compreensão do processo de transformação de demandas sociais em políticas públicas, visto que, a articulação dessas duas formas importantes de atuação do Estado implica em utilização de molduras institucionais específicas que, em última instância, orientam o comportamento dos atores sociais relevantes, através daquilo que Bobbio (1986), citado por Santos e Ribeiro (1993), chama de administração política, ou seja, “*a concepção de que o próprio processo de desenvolvimento do capitalismo exige uma mudança radical no modo de conceber e de colocar a ação administrativa*”.

A partir desse entendimento, os autores interpretam as múltiplas dimensões do Estado capitalista brasileiro, a partir de 1960, apontando-o como principal autor na condução dos processos das relações sociais de produção:

“Desse modo, a compreensão do processo de intervenção do Estado brasileiro na economia está diretamente vinculada à formação do capitalismo nacional. Nesse caso, o Estado assumiu integralmente o papel de <agente do desenvolvimento nacional>, sendo forçado a buscar formas de aumentar o nível de poupança interna, ou seja, ampliar a disponibilidade de capital para garantir o nível de investimento, com o objetivo de assegurar as condições básicas que impulsionariam e dariam consistência ao processo de industrialização. (...) .Em outras palavras, o setor estatal brasileiro, além de investir diretamente na criação de infra-estrutura mínima necessária e nos setores estratégicos, foi forçado a ainda a apoiar o setor privado através da liberação de subsídios, incentivos fiscais e de outras formas de transferência de recursos públicos, tentando assim capacitar o setor privado a autofinanciar seus projetos. (...) . Nesse sentido, o que se observa historicamente é que os padrões produtivos e organizativos do Estado têm se alterado significativamente nos últimos 100 anos, particularmente após 1930. Essa mudança na natureza da produção e da estrutura organizativa está vinculada ao aumento quantitativo (e diversificado) da sua intervenção da economia e as fases do próprio desenvolvimento capitalista” (Santos e Ribeiro, 1993, p.107-108).

Devemos salientar, fundamentado na citação acima, a total imbricação entre o processo de acumulação capitalista e o conteúdo e as formas de atuação do Estado através de políticas públicas. Significa dizer que não podemos dissociar a forma de inserção do país no contexto internacional e os respectivos desdobramentos políticos institucionais em seus limites territoriais, necessários à manutenção dessa forma de inserção. Mais do isso: faz-se necessário utilizar um instrumental teórico que encerre, em seu arcabouço analítico, essas duas dimensões de análise.

A abordagem regulacionista: uma possibilidade de análise

As teorias desenvolvidas pela chamada Escola de Regulação (ER) nos parecem um referencial instigante para discutir a questão do desenvolvimento

regional. Partindo do trabalho fundador de Aglieta (1976), a ER tem como principal característica a rejeição do paradigma neoclássico de independência entre o econômico e o social, repousando suas teorias tanto nos aspectos concretos do processo de produção quanto nas formas sociais globais. Nesse sentido, as relações sociais passam a ser o centro dos processos econômicos, que se perpetuam ou entram em crise em função de lutas, compromissos e relações de força de uma sociedade. Para a reprodução dessas relações sociais, supõe-se a aceitação, pelos atores sociais, de regras básicas de ação voltadas para a produção e o consumo, e caracterizadas por elementos técnicos e materiais. Dessa forma, no intuito de confrontar a teoria com o mundo real, os trabalhos em termos de regulação propõem conceitos baseados em diferentes níveis de abstração. Partem do conceito de modo de produção, o nível mais abstrato da análise, e chegam às formas institucionais, elementos que permitem a relação “estabilizada” entre os agentes econômicos e sociais.

A partir dessa argumentação, podemos entender melhor a existência da noção de regime de acumulação na teoria regulacionista, como categoria necessária à explicação e análise dos fenômenos econômicos e sociais, definida por Boyer (1990) como: *“conjunto das regularidades que asseguram uma progressão geral e relativamente coerente da acumulação do capital, ou seja, que permitem absorver ou repartir no tempo as distorções e os desequilíbrios que surgem permanentemente ao longo do próprio processo”*.

Um aspecto que dever ser salientado é que a progressão de um regime de acumulação se dá a partir das formas de regulação e/ou das formas institucionais. As formas de regulação são os procedimentos sociais que asseguram a modificação conjunta das normas de produção e de consumo de um dado regime de acumulação (Lipietz, 1988). Por sua vez, as formas institucionais são as representações formais, nas quais se operam as formas de regulação, ou seja, é através das formas institucionais que se relacionam os agentes econômicos induzidos pelas formas de regulação.

Os trabalhos em termos de regulação apontam cinco relações sociais, consideradas como relações sociais fundamentais para análises. A primei-

ra delas é a relação salarial, ou a síntese das relações entre os diferentes tipos de organização do trabalho, o modo de vida e as modalidades de reprodução dos assalariados. Ou seja, tratam das normas de tempo, intensidade, valor, consumo, qualificação, hierarquia salarial e segmentação da força de trabalho (Lipietz, 1988).

Uma segunda relação social fundamental é a gestão da moeda. De acordo com Boyer (1990), a moeda seria um meio de relacionar os centros de acumulação com os assalariados e outros atores da economia mercantil. Teria o poder de manter as relações entre os espaços nacionais e internacionais, uma vez que constitui, por um lado, um dos atributos centrais dos Estados-Nações, tendendo a homogeneizar um espaço de circulação de mercadorias, no interior de fronteiras essencialmente políticas. Por outro lado, diante da iniciativa dos agentes da relação mercantil e da possibilidade de conversibilidade instituída pelas autoridades monetárias, estabelece uma correspondência com outros espaços de circulação, nos quais a lógica monetária supera a do Estado-Nação e impõe limites à sua autonomia. A maneira específica de criação de moeda e instituição do crédito é um outro aspecto que se deve observar, no tocante à gestão da moeda. Na verdade, a moeda torna-se a base da reprodução dos sistemas mercantis, incutindo-lhes uma regulação tanto monetária quanto real. Significa dizer que a dinâmica das relações entre crédito e moeda pode agir sobre os rumos da acumulação, da produção e do emprego, a partir do controle da emissão, da circulação e da forma do engajamento da utilização da moeda e do crédito no setor produtivo.

A concorrência intercapitalista surge também como relação social fundamental, na medida em que estudar a articulação entre as leis da acumulação do capital e as leis da concorrência intercapitalista significa evidenciar o processo contraditório da relação salarial e de estratificação de duas classes sociais opostas (a burguesia e o proletariado), constituída por essa relação (Aglieta, 1976). Por outro lado, a concorrência dos capitais autônomos procede do antagonismo fundamental inerente à relação salarial (relação capital/trabalho), que é a força motriz da acumulação do capital. Nesse sentido, a expansão da relação salarial, traz no seu bojo, o de-

envolvimento desigual dos capitais, reforçando assim sua concentração. Isto é, tratar da concorrência intercapitalista significa, fundamentalmente, preocupar-se com o modo de organização das relações entre as unidades produtivas que são os centros da acumulação fracionada (Boyer, 1990).

A adesão do Estado-Nação ao regime internacional e a relação entre o Estado, o capital e o regime de acumulação são as últimas relações sociais fundamentais. A forma como se dá a adesão de cada país ao regime internacional é um elemento básico para compreender as forças que asseguram a coesão de todo o regime internacional. Essa questão não pode ser resumida à dicotomia economia fechada/aberta, nem à forma como cada país adere ao regime, uma vez que uma mesma característica pode favorecer o crescimento de um país e, ao mesmo tempo, inibir, ou pelo menos dificultar esse processo em outro país. Na realidade, a adesão do Estado-Nação ao regime internacional traduz a forma de inserção do país na divisão internacional do trabalho.

Concluindo a análise sobre as formas institucionais, resta-nos discutir a natureza das relações entre o Estado, o capital e a acumulação. Ainda segundo Boyer (1990), o Estado apareceu como a síntese de um conjunto de compromissos institucionalizados. Nessa perspectiva, as formas institucionais e os compromissos institucionalizados mostram-se diretamente interdependentes, uma vez que:

“De um lado, as formas da relação salarial e da concorrência interferem na gestão das transferências sociais e das despesas públicas de caráter econômico. De outro lado, o direito, os regulamentos e as regras promovidas ou autenticadas pelo Estado têm um papel quase sempre determinante na difusão e, por vezes, na própria gênese das formas institucionais fundamentais. (...) Em função da multiplicidade e da complexidade destes vínculos entre intervenções do Estado e a atividade econômica, compreendemos por que foi possível associar a passagem de um regime de acumulação a outro, a uma mutação das formas do Estado. Circunscrito ou inserido, o Estado faz, portanto, parte integrante da definição, da montagem e depois da crise de todo e qualquer regime de acumulação...” (Boyer, 1990, p.78).

A descrição de um regime de acumulação, de formas institucionais e de formas de regulação não explica totalmente como os agentes econômicos

conseguem ajustar as suas decisões diárias, uma vez que estas podem ser encaradas como restrições pontuais ou parciais. De acordo com o referencial teórico da ER, é nesse sentido que surge a noção de modo de regulação, voltada para a busca do entendimento sobre a interação entre a passagem de um conjunto de racionalidades, limitadas, em face das decisões múltiplas e descentralizadas de produção e de troca, e a coerência dinâmica do sistema como um todo. Assim, qualifica-se como modo de regulação:

“todos os comportamentos dos atores sociais e econômicos que tenham, completamente, as funções de reproduzir as relações sociais; de sustentar o regime de acumulação em vigor e garantir a compatibilidade ou “coerência” das diversas decisões tomadas por parte dos agentes econômicos” (Boyer, 1990, p.80).

Em suma, o cerne da abordagem regulacionista é que o modo capitalista de produção “evolui” através de modelos de desenvolvimento, sustentados por um regime de acumulação e um modo de regulação específicos. O regime de acumulação é uma forma específica assumida pelo processo de acumulação capitalista, cujo objetivo precípua é assegurar a acumulação do capital, através da absorção ou repartição, no tempo ou no espaço, de suas distorções e de seus desequilíbrios, dando uma idéia de “coerência” ao processo. O modo de regulação, por sua vez, deve ser analisado e entendido como todos os comportamentos institucionalizados, formais ou informais, que tenham o objetivo de reproduzir, sustentar e tornar compatível com a “coerência” do regime de acumulação as decisões dos agentes econômicos que, *a priori*, são individuais e independentes. Assim, regime de acumulação e modo de regulação são faces de uma mesma moeda que sustentam um modelo de desenvolvimento sob o modo de produção capitalista.

Considerando as categorias e conceitos analisados anteriormente, os trabalhos em termos de regulação apontam que, no pós-guerra, o modelo de desenvolvimento hegemônico do sistema capitalista de produção foi o chamado **Fordismo**. Tal modelo foi resultado de um regime de acumulação intensiva, centrado no consumo de massa e baseado em um modo de regulação monopolista que per-

mitia, *a priori*, a partir da determinação dos salários e dos lucros nominais, um crescimento do consumo popular em proporção aos ganhos de produtividade.

Os trabalhos sobre regulação afirmam que essa adequação só foi possível e operacionalizada através de formas estruturais de regulação específicas, que possibilitaram o “boom” da economia capitalista no pós-guerra: *i*) uma regulação salarial baseada em acordos coletivos para o conjunto de empresas por ramos e por região, associado a seu salário nominal fixado pelo Estado, e um sistema de previdência social, visando à garantia de renda para todos os assalariados, inclusive aqueles fora do mercado de trabalho (aposentados, por exemplo); *ii*) uma “moeda de crédito”, que permitisse a antecipação da validade dos valores em processo, através da possibilidade da concessão de empréstimos para empresas e famílias; *iii*) um caráter monopolista de capitais privados, através da criação de grandes oligopólios e conglomerados industriais; *iv*) a ênfase ao desenvolvimento do mercado interno e *v*) um Estado-providência.

A existência de um modelo de desenvolvimento específico e em escala mundial é admitida no sentido de hegemonia e não de exclusividade. Nesse sentido, o modelo fordista de produção, apesar de ter se adaptado ao contexto social, econômico e político existente em cada país, disseminou-se através dos principais ramos industriais e na maior parte dos países capitalistas, no pós guerra, tornando-se hegemônico. Lipietz (1988b) caracterizou a configuração fordista nos antigos países primários exportadores como **fordismo periférico**. Essa configuração, segundo ele, representou um fordismo autêntico por ter apresentado um verdadeiro processo de mecanização, associado a uma conformação entre acumulação intensiva e o aumento do mercado de bens de consumo duráveis. Contudo, diferenciou-se do fordismo original por subordinar o trabalho (engenharia) e a produção qualificados aos países centrais e, ainda, limitar o acesso da classe trabalhadora fordista aos mercados, principalmente ao mercado de bens duráveis de consumo.

Diante dessas características, continua o autor, o fordismo periférico foi, em linhas gerais, uma combinação de políticas de substituição de impor-

tações com políticas de mudanças no conteúdo da pauta de exportações, configurando-se, como o modelo responsável pelo regime de acumulação nos países em desenvolvimento, inclusive no Brasil, no período compreendido entre a década de 50 e início dos anos 80⁵.

Regulação, desenvolvimento e desequilíbrio regional: uma abordagem para o nordeste do Brasil

Desde o relatório do GTDN de 1959, a evolução econômica da região Nordeste tem suscitado várias análises. Todas as interpretações, de uma maneira ou de outra, apontam que o processo de integração econômica permitiu que a economia nordestina participasse das tendências gerais da economia nacional, articulando a integração produtiva com a dinâmica econômica das diversas regiões brasileiras. Nesse aspecto, Araújo (1997) afirma, inclusive, que foi justamente em função das particularidades de sua estrutura produtiva que o Nordeste foi menos atingido pela crise dos anos 80, que afetou mais fortemente o setor industrial, em particular, os segmentos de bens de capital e de consumo durável, segmentos esses sem grande presença na indústria da Região, que se especializou mais na produção de bens intermediários. Essa observação é consubstanciada pelo recente dinamismo econômico, caracterizado por um processo de mudanças no perfil produtivo, cujas áreas dinâmicas podem ser representadas pelo Pólo Petroquímico de Camaçari na Bahia, pelo Pólo Têxtil e de Confecções de Fortaleza, pelo Complexo mineiro metalúrgico do Maranhão (Celmar, Alumar, etc), pelo complexo agro-industrial de Petrolina e Juazeiro, pelas áreas de moderna agricultura de grãos dos cerrados (BA, PI, MA) e pelo pólo de fruticultura do Vale do Açu (RN).

Uma interpretação um pouco diferente pode ser verificada em Gomes e Vergolino (1995), que apontam a possibilidade de resumir a evolução da economia nordestina em dois momentos distintos: *i*) uma fase de grande dinamismo compreendida entre 1960 e 1986 e *ii*) uma fase de dinamismo seletivo (regiões metropolitanas, pólos de irrigação e cerrados) e estagnação e declínio no restante da região (semi-árido, em particular), definindo a tendência do conjunto a partir de 1987, isto é, estática, estagnada e em declínio.

Guimarães Neto (1997), por seu turno, identifica três fases mais relevantes pelas quais passou a região Nordeste, desde os primórdios de sua colonização até os anos recentes: *i)* a consolidação de uma estrutura econômica e social que, tradicionalmente, se identificou como o complexo econômico do Nordeste (período colonial); *ii)* articulação comercial com os demais espaços nacionais, constituindo e consolidando o mercado interno brasileiro (fim do período colonial até a primeira metade do século XX) e *iii)* a superação dessa articulação comercial e a absorção, via integração produtiva, de frações de capitais dos grandes grupos econômicos do centro-sul do país (de 1950 até os dias atuais).

Todavia, como já foi afirmado anteriormente, nossa intenção neste trabalho é associar a essas interpretações um elemento teórico que julgamos novo dentre as análises do (sub) desenvolvimento do Nordeste: interpretamos que o processo de industrialização e a evolução da economia nordestina, nas últimas quatro décadas, foram resultado do regime de acumulação e modo de regulação fordista periférico, hegemônico no país no pós-guerra. A importância dessa análise, reside na possibilidade de podermos discutir, em uma perspectiva de médio e longo prazos, não só as possíveis tendências da economia da região, em face do atual momento de profunda transformação, mas também, apontar novas formas, interferir nessa realidade econômica endogeneizando, de forma mais ampla possível, elementos de base da economia política, atualmente tão desprezado pelas análises mais “conservadoramente modernas”, no entanto fundamentais para as definições dos arranjos de caráter político institucional que, em última instância, serão responsáveis pelo sucesso ou insucesso, quando da aplicação de políticas públicas

Nordeste: uma relação salarial à margem do fordismo periférico

A principal característica da evolução do regime de acumulação fordista periférico no Brasil foi, justamente, o acesso parcial da classe trabalhadora ao consumo de bens duráveis, associada à elevação das rendas das classes médias e ao endividamento das famílias, para permitir a ampliação do

consumo, através do aumento da produção (Sampaio, 1999). Além disso, no caso específico do Nordeste, a análise da relação salarial deve ser precedida de algumas considerações importantes: *i)* a inexistência, na estrutura produtiva da região, de um ramo industrial tipicamente fordista; *ii)* a baixa representatividade da indústria – vetor de difusão do regime de acumulação e do paradigma tecnológico – na produção global da região; *iii)* o significativo peso do emprego informal e, finalmente, *iv)* a importante participação do emprego público no índice de emprego formal da região.

De antemão, verifica-se o distanciamento da configuração salarial no Nordeste tanto das prerrogativas do fordismo genuíno (obviamente) quanto da sua versão brasileira: o *fordismo periférico*. Apesar da inexistência de um ramo tipicamente fordista na estrutura industrial e produtiva da região, não definir necessariamente o distanciamento entre as normas de produção e de consumo, nesse caso específico, torna-se importante pela ação conjunta das características acima mencionadas. A participação relativamente tímida do setor industrial na formação do PIB global da região, por exemplo, corrobora de modo enfático para isso, à medida que sua contribuição para o crescimento do PIB regional, no período 1970 a 1991, ficou ao redor de apenas de 24% (Gomes e Vergolino, 1995, p.17). Isto é, historicamente, a dinâmica da economia do Nordeste foi nos setores primário e terciário.

Por seu turno, o nível acentuado de emprego informal contribui, de forma significativa, como “antiveitor” do consumo de massa, uma vez que as relações de trabalho informais permitem, a grosso modo, tornar a força de trabalho mais precária e, conseqüentemente, efeitos negativos tanto sobre o consumo quanto sobre os instrumentos de previdência social. De fato, segundo a PNAD/1995, enquanto o Sudeste possuía menos da metade da sua população ocupada sem contribuir para a previdência social – empregados não registrados ou autônomos não contribuintes e empresas que não recolhem a contribuição – no Nordeste, essa proporção alcançava 75,8% (Araújo et alli, 1997, p.60).

Da análise de Vergolino e Maia Gomes (1995), verifica-se que a participação do emprego público no emprego formal, no período, foi crescente e em torno de 30%, chegando, em 1990, a um percentual

de participação de aproximadamente 36%. No que se refere à sua evolução, houve quase que uma duplicação em 1990 (199,3), relativo ao número de 1979 (100). Em suma, o emprego público na região Nordeste, além de ter um peso significativo no emprego formal, cresceu de maneira muito importante no período, considerando-se a participação relativa e a evolução. Contudo, ao analisarmos a evolução do salário real da administração pública, verificamos uma queda assustadora. Ainda de acordo com Vergolino e Maia Gomes (1995), o salário real na administração pública, na região, em 1990 representava apenas 46,6% do que valia em 1980. Paralelamente, verificamos também a queda acentuada dos salários reais do setor privado, no mesmo período. Seu índice, em 1990, foi de 52,6%, relacionado com o de 1980. No Brasil, esses dados seguiram uma trajetória semelhante. A queda do salário real da administração pública e do setor privado foi identicamente significativa. No primeiro caso, o índice chegou a 47,2% em 1990 comparativamente a 1979. No segundo, chegou a 53,2%, relativo ao valor de 1980. Devemos considerar, no entanto, que o peso do emprego público sobre o emprego formal do país, no período, girou em torno de 22% (1990 foi 21,7%).

A semelhança do comportamento dessas variáveis, nacional e regionalmente, indica que tanto no Brasil quanto no Nordeste, houve uma redução rápida e significativa da massa salarial no período considerado. No primeiro caso, isso pode ser facilmente explicado pela fase recessiva e de inflação crônica que caracterizou toda a década de 80 (e seus fracassados planos de estabilização). Contudo, as diferentes taxas de crescimento do produto real médio entre as economias nacional e regional exigem uma melhor caracterização do fenômeno, na medida em que, normalmente, assumimos como verdadeira a integração (subordinação) entre a economia regional e nacional⁶. Em primeiro lugar, deve-se considerar a própria diferença entre as estruturas produtivas, industriais em particular, inclusive as organizações sindicais. Por seu turno, devemos também estar atentos para o fato de que, até maio de 1984, a política salarial brasileira estabelecia, formalmente, diferentes valores para os salários mínimos nas diversas regiões do país, significando que o padrão de remuneração vigente possuía me-

canismos de regulação “indiretos”, em função do mercado, (estrutura produtiva x organização sindical) e “diretos”, através da prerrogativa governamental de estabelecer (regulamentar e regular) os limites inferiores dos salários. Estes, subjugados à lógica de um *regime de acumulação fordista periférico*, que consegue extravasar parcelas do seu capital produtivo sem o correspondente aumento do emprego.

Gestão da moeda, formas de articulação do Estado e o regime de acumulação hegemônico periférico

Nas últimas décadas, o processo de industrialização do Nordeste parece-nos o maior exemplo da imbricação entre a gestão da moeda de crédito e a articulação do Estado com o regime de acumulação hegemônico, como forma estrutural de regulação. Isto é, a capacidade da moeda de crédito de agir como instrumento de acumulação, associado à prerrogativa do Estado de definir e atuar através de políticas de desenvolvimento específicas, permite a utilização conjunta dessas formas estruturais como instrumentos de políticas nacionais, regionais ou nacionais regionalizadas. Para melhor contextualizarmos a “questão Nordeste”, devemos lembrar, em primeiro lugar, que uma das principais constatações do relatório final do GTDN “foi o papel nada transformador do Estado sobre a realidade nordestina, quando comparado com o seu comportamento dinamizador da estrutura produtiva da região mais rica do país, o Centro-Sul” (Relatório do GTDN, apud Araújo, 1997).

No Nordeste, no que se refere especificamente à gestão monetária, devemos apontar, como principais, os seguintes aspectos: *i*) a criação do Banco do Nordeste do Brasil, em 1952 e *ii*) os incentivos fiscais e creditícios, especificamente, os mecanismos 34/18 e Finor, como instrumentos de políticas de desenvolvimento regional. Dois são os motivos que nos impõem a necessidade de analisar a criação do BN, como elemento constitutivo da gestão monetária. Em primeiro lugar, pelo fato de sua criação ser parte do grande arcabouço institucional nacional, gestado ainda no Governo Vargas, sob a égide das proposições da Comissão Mista Brasil – Estados Unidos (CMBEU), que objetivavam a elaboração de projetos a serem financiados por insti-

tuições internacionais (EXIMBANK e Banco Mundial, preferencialmente), para a superação dos gargalos de infra-estrutura econômica (estradas, portos e transportes) no Brasil. Ou seja, a criação do BN em nível regional (e também do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico – BNDE), em 1952, representou o elo entre o arcabouço institucional criado para garantir a eficácia da moeda de crédito, digamos internacional, e a moeda de crédito nacional, nos primeiros momentos de disseminação do regime de acumulação fordista no país. Internacionalmente, isso se deu através da ampliação do fluxo de capitais privados via corporações financeiras supranacionais. Assim, são criados os mais variados mecanismos (instrução normativa 113/55, por exemplo) de atração de investimentos que, naquela época, serviram de base para industrialização.

Por sua vez, a necessidade de execução de projetos globais e setoriais, notadamente em infra-estrutura e em setores considerados estratégicos para a economia nacional e para a economia regional – particularmente após a criação da Companhia Hidrelétrica do São Francisco (Chesf) e o conseqüente aumento da oferta energética na região – ratificaram tanto o BNDE quanto o BN como instrumentos necessários ao desenvolvimento da moeda de crédito no Brasil, no Nordeste em particular, através da atuação do Banco do Nordeste como primeira instituição financeira regional de desenvolvimento. Nesse sentido, seu exercício como gestor da moeda de crédito, suprindo recursos para o setor rural e financiamento de médio e longo prazos para o desenvolvimento industrial e da infra-estrutura do Nordeste, inclusive dos fundos regionais, representa de forma inequívoca um dos vetores do desenvolvimento do modelo fordista periférico no país.

Os incentivos fiscais e os fundos de financiamento para a região representam o outro lado do desenvolvimento dessa forma estrutural de regulação. Assim, tanto as isenções fiscais quanto os fundos de financiamento propriamente ditos representam, de acordo com o nosso entendimento, mecanismos, por excelência, de otimização da gestão da moeda como mecanismo específico de acumulação do capital, sob o modelo implantado no país.

A articulação do Estado com o regime de acumulação hegemônico, no Brasil e particularmente

no Nordeste, não se deu apenas através da imbricação entre a gestão da moeda de crédito e as políticas de desenvolvimento e seus respectivos instrumentos de financiamento. Mais que isso, o Estado brasileiro articulou-se de maneira efetiva com o regime de acumulação, através da criação de empresas estatais voltadas, especificamente, para garantir o processo de produção crescente e em larga escala, desde a produção de energia (a implantação da Chesf, por exemplo) até a produção de petroquímicos (COPENE). Contudo, devemos salientar que a presença estatal na industrialização de base, no Brasil, que remonta à década de trinta, não só cresceu como se tornou regionalmente seletiva no pós-guerra. De fato, enquanto foram induzidos o desenvolvimento da indústria metal mecânica e de material de transporte (setores que já vinham sendo considerados responsáveis pelo *boom* da economia mundial, principalmente o subsetor automobilístico – vetor, por excelência do modelo fordista de industrialização), no Sudeste – a partir de 1955 – no Nordeste, a situação foi um pouco diferente.

A dimensão dessa diferenciação pode ser verificada, de modo generalizado, através da constatação de que o peso dado ao problema regional – o subdesenvolvimento da região – e ao problema setorial específico – ausência da indústria automobilística no país, como propostas de política de desenvolvimento – foi exatamente o mesmo. Ou melhor, o segundo suplantou o primeiro em prioridade e forma de implementação⁷.

Concorrência intercapitalista e forma de adesão do Estado-Nação ao regime internacional

Os trabalhos sobre a regulação apontam, como principal característica da modalidade de adesão dos países subdesenvolvidos à escala mundial do fordismo, a via política de substituição de importações associada a mudanças no conteúdo das exportações, caracterizando uma nova forma de divisão internacional do trabalho (DIT) no pós-guerra, durante o qual as regiões e/ou países podiam ser divididos através de sua especialização na produção e na exportação da seguinte gama de produtos: **a) regiões do tipo I** – engenharia e tecnologia avançada, prevalecendo estabelecimentos de pes-

quisas, ensino tecnológico e atividades de concepção; **b) regiões do tipo II** – possuem uma certa tradição industrial, desenvolvendo atividades produtivas padronizadas que exigem um certo nível de qualificação; e **c) regiões do tipo III** – predominam atividades de execução e montagem com baixo nível de qualificação da mão-de-obra, oferecendo oportunidades para o desdobramento do capital monopolista, possibilitando a criação de empresas subsidiárias para a fabricação conjunta, não qualificada (Lipietz, 1988b). Dessa maneira, parece-nos pertinente afirmar que a forma de organização das relações entre unidades produtivas é direta ou indiretamente resultante, em um primeiro momento, dessa DIT e, mais especificamente, da especialização do país e/ou de seus respectivos espaços subnacionais, isto é, pela divisão interregional do trabalho. Significa dizer que a evolução da indústria em diferentes Estados – Nações e suas respectivas regiões pode ser conseqüência das formas particulares de seu desenvolvimento industrial e dos respectivos padrões de concorrência entre as unidades produtivas em termos de troca de mercadorias, localização da produção e fluxo de financiamento.

Nesse sentido, acreditamos que a análise dessas formas estruturais de regulação para a economia nordestina deve ser feita através de dois cortes temporais básicos: *i*) o período compreendido entre a segunda metade dos anos 50 e o final da década de setenta e *ii*) a partir do início dos anos oitenta. Ou seja, deve-se considerar a significativa diferenciação entre o período de auge, inflexão e esgotamento do modelo de substituição de importação no país. De fato, a partir da segunda metade dos anos cinquenta, percebem-se dois movimentos no desenvolvimento das estruturas industriais no Brasil que possuem estreita ligação com as formas de regulação que estamos discutindo. Em primeiro lugar, com o Plano de Metas do Governo JK, verifica-se a chegada dos grandes oligopólios multinacionais (as indústrias automobilísticas, por exemplo) no Sudeste do país, acirrando dessa forma o processo de concentração industrial naquela região que, desde então, passa a buscar mercados em outras áreas do país, com o intuito de se solidificar e se expandir. Por seu turno, as regiões menos industrializadas – o Nordeste em particular – experimentam uma certa tensão devido à necessidade de ajustamento pro-

vocada pelo início da consolidação da industrialização nacional, através da expansão e da articulação dos capitais oligopolistas multinacionais e do desenvolvimento de suas indústrias tradicionais.

Superada a primeira grande fase do período substitutivo de importações, inclusive a fase de crescimento acelerado do milagre brasileiro, a década de setenta é marcada pela chegada e pelo desenvolvimento dos oligopólios industriais privados e estatais no Nordeste, inclusive como parte integrante da estratégia de desconcentração industrial do II PND, através de programas voltados para obras de infra-estrutura e substituição de importações de insumos básicos e de bens de capital. A implantação do Pólo Petroquímico de Camaçari pode ser usada como referência para essa questão, por representar (salvo melhor juízo) o maior empreendimento industrial na economia nordestina, nessa fase de desenvolvimento do país.

Na verdade, essas transformações representaram uma significativa transferência de frações de capital produtivo do Sudeste, centro de acumulação hegemônico do país, para as regiões menos industrializadas. Essa situação trouxe importantes conseqüências. A primeira é que a produção, nos espaços periféricos, não encontra mais limites regionais tanto no que se refere ao mercado local quanto à capacidade de acumulação dos capitais locais. Por sua vez, as dinâmicas econômicas passam a ser conduzidas por condicionantes cada vez menos localizados, configurando assim o que a literatura recente vem denominando de economia nacional regionalmente localizada, na qual as regiões deixam de existir como *locus* de acumulação autônoma (Araújo, 1993). Em termos de regulação, isso significa, na prática: a) o rebatimento subnacional da forma de adesão do Estado – Nação ao regime de acumulação hegemônico mundial e b) a forma de organização, nesses espaços, das relações entre as unidades produtivas. Nesse aspecto, parecendo corroborar com essa assertiva, afirma Guimarães Neto (1992, p.87).

“Essa expansão da grande fração do capital nas regiões menos industrializadas e, em particular, no Nordeste, está, portanto, vinculada a processos amplos e complexos que dizem respeito ao estágio de desenvolvimento industrial do país e as exigências da forma de articulação entre as regi-

ões e entre o Brasil e os demais países com os quais se integra comercial e financeiramente. Além do mais, tem sua explicação nas formas adotadas pelo Estado brasileiro para dar impulso ao processo de industrialização, com base na transferência de fundos públicos em benefícios dos grupos empresariais de diversos segmentos produtivos, notadamente os da indústria extrativa mineral e transformação”.

No primeiro caso, parece-nos lícito concluir que a existência de uma economia nacionalmente regionalizada associada às suas respectivas políticas de desenvolvimento, permitiu uma divisão interregional do trabalho, contribuindo enfaticamente para a evolução do modelo fordista periférico no país. Com efeito, ao considerarmos o processo de desconcentração industrial ocorrido a partir da década de setenta, verificamos claramente que tal processo foi exatamente o extravasamento para as regiões periféricas do país daquelas indústrias acessórias às grandes responsáveis pelo “boom” da economia dos anos gloriosos: bens de consumo duráveis e bens de capital (Serra, 1982). No Nordeste, o eixo químico partindo do pólo petroquímico de Camaçari e o eixo mineiro-metalúrgico do Maranhão, dentre outros, são exemplos da articulação com o centro hegemônico nacional.

No segundo caso, nossa análise toma como referência os estudos relativos à chamada “Nova Indústria Regional”, isto é, às unidades produtivas resultantes das políticas de incentivos para o desenvolvimento regional, notadamente através dos sistemas 34/18 e Finor que, de acordo com Guimarães Neto (1992), participava com 51% (dados de 1988) do valor da produção da indústria nordestina como um todo.

Aqui, um aspecto deve ser salientado: a desregionalização da indústria nordestina, devido à participação quase minoritária de investidores e grupos regionais nos mais importantes segmentos da chamada nova indústria regional. O Estudo apresentado por Guimarães Neto (1992), citado anteriormente, fornece dados e informações extremamente importantes para a nossa análise: *i)* considerando-se o controle do número de empresas na “nova indústria” regional, os industriais nordestinos mantinham sob a sua direção cerca de 66% do total, no período analisado; contudo, o seu controle sobre o valor total do capital social foi algo próximo de ape-

nas 40%; *ii)* a concentração dos capitais nordestinos se dá sobre as indústrias de bens não duráveis de consumo (cerca de 52%); porém, perde o controle sobre a indústria Têxtil e de Bebidas para o Sudeste, e para o exterior, o controle sobre a indústria Editorial e Gráfica e de Fumo; *iii)* no que se refere aos bens intermediários, cerca de 36% (valor do capital social) eram de responsabilidade de grupos ou empresas isoladas nordestinas. Além disso, deve-se salientar que esse controle dos investidores nordestinos era exercido naqueles segmentos, cujos processos produtivos são mais simples e tradicionais (madeira, couro, peles e minerais não metálicos). A metalurgia e principalmente a química apresentavam uma participação significativa de capitais extrarregionais tanto públicos quanto privados; *iv)* na indústria de bens de consumo duráveis e de capital, nota-se a relativa ausência de grupos e de empresas regionais; apenas algo em torno de 20% do capital social dessas empresas pertencem a nordestinos, contra 71% do capital proveniente do Sudeste.

Em suma, a “nova indústria regional” foi predominantemente implantada com o concurso de capital e de grupos econômicos de fora da região. Nesse sentido, o tripé constituído pelo capital estatal e privado nacional e internacional trouxe consequências importantes para a forma de organização das unidades produtivas, notadamente na década de 80. A mais importante delas, no nosso entendimento, é o fato dessa organização produtiva estar subjugada a um processo de integração, cuja articulação e estratégia de desenvolvimento são voltadas para interesses extrarregionais e de acordo com políticas nacionais em que a região não aparece como foco central do processo de desenvolvimento.

Considerações finais: entre lições aprendidas e perspectivas para o futuro

No Brasil, o “Problema Nordeste” em particular, e as desigualdades regionais, de um modo geral, não podem e nem devem ser vistos apenas em uma perspectiva teórica ou em função dos diversos dados, indicadores e demais observações de natureza empírica que colocam em evidência a existência de uma questão, cuja solução efetiva é ainda

muito longínqua. No entanto, tivemos o intuito, neste trabalho, de apresentar fundamentalmente uma interpretação para o problema, cuja importância é considerável, na medida em que extrapola o viés econômico *stricto sensu* e aponta questões de natureza mais gerais como determinantes da evolução sócio-econômica da região. Mais precisamente, aponta a importância de um melhor entendimento sobre a imbricação entre o processo de acumulação capitalista, os aspectos institucionais a ele relacionados e, sobretudo, a articulação do Estado com esses dois importantes elementos, para a consecução de políticas públicas explícitas voltadas para a superação dos desequilíbrios regionais.

Com efeito, ao observarmos as configurações nacionais das formas estruturais de regulação, sob o fordismo periférico, conseguimos encontrar pistas, elementos teóricos e empíricos para tratar de algumas questões recorrentes que se apresentam em debates sobre o desenvolvimento da economia do Nordeste e que, no nosso entendimento, carecem de um tratamento mais aprofundado, isto é, apesar das modificações na estrutura produtiva regional resultantes de políticas públicas explícitas de desenvolvimento, os resultados positivos dessas ações não foram suficientes para a reversão do nível de pobreza da maioria da população nordestina. De fato, dentre os mais recentes dados apresentados pelo IBGE, dois deles nos parecem emblemáticos. O primeiro deles refere-se ao rendimento médio (em salários mínimos) das pessoas ocupadas no Nordeste, no período 1992/1999, em relação ao total de rendimento das grandes regiões, como sendo de apenas 43% da média nacional. Se compararmos com o Sudeste, essa mesma relação chega a ser de 35%. O segundo dado diz que, tanto em 1992 quanto em 1999, a região apresenta o maior índice de Gini⁸ dentre as macrorregiões brasileiras. Os indicadores sociais, por sua vez, continuam a apresentar-se como os menores de todo o país. A despeito da gravidade de sua própria existência, é a persistência desses dados durante as últimas quatro décadas que nos impõe a necessidade de uma reinterpretação do fenômeno.

Entendemos, pois, que as taxas de crescimento da economia nordestina nos últimos anos, associadas ao desenvolvimento de áreas dinâmicas em partes específicas da região, constituem-se em um

exemplo inequívoco da atuação conjunta do regime de acumulação e do modo de regulação assumidos pela versão periférica do modelo fordista no Brasil, desde os anos 50. A análise das formas estruturais de regulação, feita no decorrer deste trabalho, aponta-nos o modo específico de gestão monetária, a articulação do Estado com o regime de acumulação hegemônico (inclusive sua adesão ao regime internacional) e a organização das unidades produtivas (concorrência), como grandes responsáveis por essa evolução “errática” da economia nordestina. De um lado, a gestão da moeda de crédito e o estabelecimento de políticas desenvolvimentistas explícitas foram os grandes elementos determinantes do processo de industrialização, modernização e até da diversificação da estrutura produtiva regional. De outro lado, a forma de adesão da região ao regime de acumulação fordista periférico, associada à forma de organização local das unidades produtivas, impuseram um papel relativamente “passivo” no que diz respeito ao seu próprio desenvolvimento. No primeiro caso, devido à absorção dos estabelecimentos industriais “subsidiários” das modernas e grandes indústrias responsáveis nacionalmente pela imbricação do regime de acumulação hegemônico internacional (bens de capital e de consumo duráveis) com o modelo brasileiro. No segundo, pelo fato de os diferenciais de salário, os incentivos fiscais e creditícios da região terem tornado o Nordeste atrativo, seja para a implantação de unidades produtivas de “comodities industriais”, a petroquímica por exemplo, seja para a absorção de plantas de indústrias tradicionais modernizadas e intensivas de capital (têxtil, bebidas, etc.), cujo controle do capital social tem sido, predominantemente, extrarregional.

Cabe-nos salientar que, em ambos os casos, as decisões de investimento, atuação e desenvolvimento dessas atividades repousam em estratégias de médio e longo prazos exógenas à região. Essa nos parece uma razoável explicação para a existência de “ilhas de prosperidade”, nas mais diversas sub-regiões do Nordeste (Cerrados, submédio São Francisco, Zona da Mata, etc.), cuja articulação com o Centro – Sul e com o exterior são preponderantes.

A ausência de um ramo industrial fordista significativo, o alto índice do emprego informal e o peso

considerável do emprego público no emprego formal (cuja redução do salário real tem sido enorme nos últimos anos) pareceram não permitir, um padrão de consumo de massa suficiente para transformar a região em receptora de ramos industriais fordistas. A baixa representatividade do setor industrial na produção global da região não possibilitou, por sua vez, a absorção dos efeitos germinativos do “boom” das chegadas das modernas indústrias tipicamente fordistas no Brasil, desde a década de 50.

Pelo exposto, devemos apontar três questões fundamentais para concluirmos a nossa análise. A primeira delas é que a abordagem regulacionista possibilita uma interpretação da evolução econômica da região Nordeste, considerando-se os aspectos de natureza econômica e de natureza institucional ao mesmo tempo. A segunda, intimamente relacionada com a primeira, é a necessidade de analisar de maneira específica os mecanismos institucionais relevantes para a criação, manutenção e o desenvolvimento dos arranjos destinados à elaboração e implementação das políticas públicas. Ou seja, as discussões em termos de regulação nos apontam que, além da compreensão dos fenômenos de natureza econômica e social *lato sensu*, faz-se necessário um melhor entendimento dos aspectos políticos e institucionais que permeiam a atuação de grupos sociais com interesses específicos, inclusive o Estado.

Por fim, a terceira questão se apresenta como um desafio: como elaborar propostas efetivas para a resolução do “Problema Nordeste”, no atual cenário inacabado de tendências, teorias e debates que direta ou indiretamente irão trazer consequências para a sociedade e a economia nordestina?

Sem a pretensão de querer esgotar a discussão – mesmo por que isso seria impossível – acreditamos que nossa contribuição com este texto possa ampliar o debate à medida que, como afirma Benko (1999): “*a abordagem regulacionista é um método que pode ser aplicado a objetos múltiplos: modelos de desenvolvimento econômico pré e pós-fordista, ou mesmo...peças de teatro! O essencial é preocupar-se com a relação entre a estrutura e seus elementos. Aqui, vamos interessar-nos pelas relações entre um espaço estruturado e os agentes que o compõem, ou pela relação entre espaços englobantes e subespaços constituintes*”. Ou seja, de

acordo com o nosso entendimento, a revelação mais importante deste artigo é o fato de que os mecanismos criados no início da década de sessenta, assim como as transformações ora em curso, não são simples tendências de mercado, fluindo de maneira tranqüila e inexorável em uma única direção rumo ao sucesso. Muito pelo contrário, essas transformações foram resultantes de um “complexo *modus operandi*” dos atores sociais relevantes, voltado para o atendimento das particularidades de um modelo de desenvolvimento hegemônico, com regime de acumulação, paradigma tecnológico e modo de regulação específicos, cuja articulação se deu do nível internacional ao regional, através da participação ativa do Estado criando, motivando e operando mecanismos institucionais adequados para a ratificação desse modelo no Brasil, onde se apresentou de modo diferenciado do modelo original, tanto no que se refere ao centro dinâmico do modelo – a região Sudeste em particular – quanto ao seu extravasamento para o resto do país.

Se a nossa interpretação sobre os desequilíbrios regionais, no período analisado, tem a chance de ser verdadeira, cabe-nos chamar atenção para o fato de que a literatura mais recente, em termos de regulação, aponta para a necessidade de introdução em seu arcabouço teórico e metodológico de aspectos relacionados com: i) inovações tecnológicas e institucionais como elementos fundamentais para o modelo de industrialização e regime de acumulação (Veiga, 1998); ii) meio ambiente e desenvolvimento sustentável como pauta necessária às discussões sobre os mecanismos específicos de coordenação e regulação (Lipietz, 1991) e iii) processo de ação coletiva como dispositivo necessário à implementação e funcionamento de formas estruturais de regulação (Theret, 2.000) .

Tomando como base essas proposições, devemos tentar perceber as atuais propostas políticas e os mecanismos institucionais, voltados para a resolução dos desequilíbrios e para a promoção do desenvolvimento das regiões, sem perder de vista a discussão encetada neste trabalho, salientando que as propostas visando ao sucesso devem encarar os problemas regionais como parte de uma estratégia nacional ampla e mais elaborada. Buscar, pois, a superação dos desequilíbrios regionais no Brasil e, em particular, a reversão do processo de

subdesenvolvimento de sua região mais pobre – o Nordeste – não deve ser apenas o resultado de uma interpretação técnica e da “benevolência” dos governantes de ocasião, mas principalmente de lutas, compromissos, estratégias e, fundamentalmente, de opções políticas discutidas democraticamente nos espaços institucionais.

Referências bibliográficas

- ABRAMO, Laís Wendel. Greve metalúrgica em São Bernardo: sobre a dignidade do trabalho. In: *As lutas sociais e a cidade: São Paulo, passado e presente*. São Paulo: CEDEC/Paz e Terra, 1983.
- ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana 1888-1989*. Rio de Janeiro: Campos, 1989. 445 p.
- AGLIETTA, M. *Régulation et crise du capitalisme: l'expérience des États-Unis*. Paris: Calmann-Levy, 1976.
- ARAÚJO, Tânia Bacelar de. Herança de diferenciação e futuro de fragmentação. *Revista de Estudos Avançados*, São Paulo, 1997. p. 7-35.
- _____. Nordeste, Nordestes, que Nordeste? In: AFFONSO, Rui de Brito Alvares, SILVA, Pedro Luiz Barros (Coord.). *Desigualdades regionais e desenvolvimento*. São Paulo: FUNDAP/ UNESP, 1995.
- _____. Anexo à ata da 4ª Reunião da Comissão Especial Mista Destinada a Estudar o problema do desequilíbrio econômico inter-regional brasileiro. In: *Cadernos da Comissão Especial Mista que Estuda o Desequilíbrio Econômico Inter-regional Brasileiro*. Brasília. 1993. v.2.
- ARAÚJO, Tarcisio Patricio de. Et. al.. Nordeste: economia e mercado de trabalho. *Revista de Estudos Avançados*. v.11, n. 29. São Paulo, p. 55-77. 1997.
- BOLETIM CONJUNTURAL: Nordeste do Brasil*. Recife: Sude-ne., 2000. v.1.
- BOYER, Robert. *A teoria da regulação: uma análise crítica*. Tradução de Renée Barata Zicman. São Paulo: Nobel, 1990. 120 p.
- CORIAT, Benjamin. *L'atelier et le robot*. Paris: Christian Bourgois, 1990.
- _____. *Penser a l'envers: travail et organisation dans l'entreprise japonaise*. Paris: Christian Bourgois, 1991. 186 p.
- FRITSCH, Winston, FRANCO, Gustavo H. B. O investimento direto estrangeiro em uma nova estratégia industrial. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v.9, n.2, p.5-25, abr./jun. 1989.
- GALINDO, Osmil, GUIMARÃES NETO, Leonardo. A produção recente sobre a questão regional no Brasil: um balanço dos anos oitenta. *Revista. Econômica do Nordeste*. Fortaleza, v.21, n.3/4, p. 443-480, jul./dez. 1990.
- GOMES, Gustavo Maia e VERGOLINO, José Raimundo. *A Macroeconomia do Desenvolvimento Nordestino: 1960/1964*, Coleção CRE – 3ª Região, IEPE, Recife, 1995.
- GUIMARÃES NETO, Leonardo. Quem controla o que na indústria incentivada do Nordeste? In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 21., 1992. Campos do Jordão. *Anais...* Campos do Jordão: ANPEC, 1992. v.1, p. 81-98.
- _____. GUIMARÃES NETO, Leonardo. O grande capital vai a periferia (regiões, conglomerados, grandes empresas e o Estado). In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 21., 1993. Belo Horizonte. *Anais...* Belo Horizonte: ANPEC, 1993. v.1, p.341-360.
- _____. GUIMARÃES NETO, Leonardo. Trajetória Econômica de uma Região Periférica, *Revista de Estudos Avançados*. São Paulo, v.11, n.29, p. 37-53. 1997.
- LAGO, Luiz Aranha Corrêa. A retomada do crescimento e as distorções do “milagre”: 1967-1973. In: ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989*. Rio de Janeiro: Campus, 1989. p.233-294.
- LEBORGNE, Danièle, LIPIETZ, Alain. Fallacies and open issues about post-fordism. *Couverture Orange*. 1990. (CEPREMAP n. 9009)
- _____. O pós-fordismo e seu espaço. Tradução por Regina Sílvia Pacheco. *Espaços & Debates. Revista de Estudos Regionais e Urbanos*. São Paulo, v.8, n.25, p.12-29, 1988.
- LIPIETZ, Alain. *Audácia: uma alternativa para o século 21*. Tradução por Estela dos Santos Abreu. São Paulo: Nobel, 1991. 238 p.
- _____. *Miragens e milagres: problemas da industrialização no Terceiro Mundo*. Tradução por Catherine Marie Mathieu. São Paulo: Nobel, 1988b. 231p.
- _____. *O capital e seu espaço*. Tradução por Manoel Fernando Gonçalves Seabra. São Paulo: Nobel, 1988a. 209p. (Coleção Espaços)
- LIPIETZ, Alain, LEBORGNE, Danielle. Flexibilidade defensiva ou flexibilidade ofensiva: os desafios das novas tecnologias e da competição mundial. In: VALLADARES, Lícia, preteceille, Edmond (Coord.). *Reestruturação urbana: tendências e desafios*. São Paulo: Nobel/IUPERJ, 1990. p.17-43 (Coleção Espaços).
- MARTINE, George, DINIZ, Clélio Campolina. Concentração econômica e demográfica no Brasil: recente inversão do padrão histórico. *Revista de Economia Política*. São Paulo, v.11, n.3, p.121-134, jul./set. 1991.

OLIVEIRA, Francisco de. Elegia para uma (re) ligião. Rio de Janeiro. Paz e Terra. 1981.

ORENSTEIN, Luiz, SOCHACZEWSKI, Antônio Cláudio. Democracia com desenvolvimento: 1956-1961. In: ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). *A ordem do progresso: cem anos de política economia republicana 1889-1989*. Rio de Janeiro: Campus, 1989. p.171-195.

PORTER, Michael E. *A vantagem competitiva das nações*. Tradução por Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Campus, 1993.897 p.

RELATÓRIO DA SECRETARIA EXECUTIVA DA 416ª REUNIÃO DO CONSELHO DELIBERATIVO DA SUDENE, 1998.

RESENDE, André Lara. Estabilização e reforma: 1964-1967. In:ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989*. Rio de Janeiro: Campus,1989. p.213-232

SABÓIA, João. *Regulação, crises e relação salarial fordista*. Rio de Janeiro: UFRJ/IEI, 1988. 33P.

SAMPAIO. Elias de Oliveira Sampaio. *Crise industrial e reestruturação produtiva no ABCD: uma abordagem a partir da teoria da regulação*. 1996. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal da Bahia. Salvador.

SANTOS, Reginaldo Souza e RIBEIRO, Elisabeth Matos. A administração política brasileira. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro. v. 27, n. 4, p. 102-135, out./dez. 1993.

SERRA, J. Ciclos e mudanças estruturais na economia brasileira do pós-guerra. In: BELLUZZO, L.G. et. al.(Orgs.). *Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaio sobre a crise*. São Paulo: .Brasiliense, 1982.

STORPER, Michael. A industrialização e a questão regional no Terceiro Mundo(lições do pós-imperialismo; perspectivas do pós-fordismo). In: VALLADARES, Lícia, PRETECEILE, Edmond (Coord.)*Reestruturação urbana: tendências e desafios*. São Paulo: Nobel/IUPERJ, 1990. p.120-147. (Coleção espaços)

THERET, Bruno. Nouvelle economie institutionnelle, economie des conventions et theorie de la regulaion: vers une synthese institutionaliste ?. *La lettre de lá régulation*. Paris, n. 35, 2000.

VEIGA, José Eli da. A convergência entre evolucionismo e regulacionismo. In: do ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA ,3., Niterói. *Anais...* Niterói, 1998.

VIANNA, Sérgio Besserman. Duas tentativas de estabilização: 1951-1954. In: ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana 1889-1989*. Rio de Janeiro: Campus, 1989. p.123-150.

Notas

- 1 De acordo com dados do Boletim Conjuntural (Sudene, 2000), a região Nordeste apresentou resultados positivos em alguns indicadores sociais importantes, entre 1960 e 1999. A taxa de urbanização saltou de 33,90% para 63,60%, respectivamente. Por sua vez, a taxa de mortalidade infantil caiu de 154,94‰ (1960) para 59,00‰ (1999). A esperança de vida ao nascer cresce de 43,51 anos, em 1960, para 64,80 anos, em 1999. Finalmente, a taxa de analfabetismo (pessoas de 15 anos ou mais) diminui de 59,32% (1960) para 26,60%.
- 2 Na realidade, o IDH é o mais novo indicador de desenvolvimento utilizado pela ONU, divulgado em 1990 no relatório sobre o Desenvolvimento Humano elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), que introduziu uma nova conceituação para o termo desenvolvimento, extrapolando a idéia tradicional da abordagem econômica e inserindo dimensões associadas à qualidade de vida e progresso humano. Nesse sentido, a metodologia de calculo do IDH envolve a transformação das três dimensões (longevidade, educação e renda) em índices que variam entre 0 (pior) e 1 (melhor), e a combinação destes índices em um indicador síntese, o IDH propriamente dito. (Desenvolvimento Humano e Condições de Vida: Indicadores Brasileiros. IPEA/PNUD/FJP/IBGE. Brasília, 1998).
- 3 Uma discussão mais detalhada dos dados apresentados a seguir poderá ser melhor verificada em vários documentos recentes da Sudene, em particular em "Um Novo Processo de Desenvolvimento para o Nordeste" – Trabalho elaborado para o Workshop Nordeste o Desafio do Desenvolvimento para o Século XXI, realizado em Recife no dia 06 de novembro de 1998.
- 4 A partir de 1998, foram incorporados à área de atuação da Sudene o vale do Jequitinhonha, em Minas Gerais, e 27 municípios do norte do Estado do Espírito Santo, de acordo com a Lei 9698/98 de 15 de julho de 1998.
- 5 Sampaio (1999) faz uma breve discussão sobre a representação brasileira do chamado fordismo periférico.
- 6 Durante as décadas de 70, 80 e 90, a taxa média anual do crescimento do PIB real do Nordeste vem superando as do Brasil, nos respectivos intervalos decenais. Entre 1970 e 1980, esse indicador foi de 8,7% no Nordeste, contra 8,6% no país. Durante a década de 80, enquanto o país apresentou uma taxa média anual de crescimento de seu PIB em 1,6%, o Nordeste apresentou uma taxa duas vezes superior, 3,3%. Finalmente, nos anos 90, o Nordeste apresentou uma variação na sua taxa média anual de crescimento do PIB de 3,0% , e o Brasil, de apenas 2,5% (Sudene, 2000).
- 7 Se verificarmos, por exemplo, as propostas, projetos e volume de investimentos específicos apontados pelo GTDN para o desenvolvimento do Nordeste, comparativamente com os apontados pelo Grupo Executivo da Indústria Automobilística (GEIA), teremos alguma pistas da demonstração inequívoca

voca dessa desigualdade. Para ilustrar essa questão, apontaremos apenas dois argumentos. O setor de transportes (no qual está inserido o subsetor automobilístico), por exemplo, recebeu quase que 30% do volume total de investimentos do Plano de Metas do Governo JK (Orestein e Sochaczveski, 1989, p.195). Por sua vez, a cidade de São Bernardo do Campo, na região metropolitana de São Paulo, que recebeu a grande maioria dos investimentos das modernas indústrias automobilísticas com seus respectivos poderes germinativos apresentou uma taxa de crescimento de 495%, no número de empregados do setor industrial e 1.432%, no seu VTI entre 1950 e 1960 (Sampaio, 1996).

- 8 O GINI é um índice que mensura o grau de concentração de uma distribuição.

* Elias de Oliveira Sampaio é mestre em Economia pela Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal da Bahia, doutorando pela Escola de Administração da UFBA e membro do Corpo Docente do IESUS/UNYAHANA
E-mail: esampaio@ufba.br.

Desenvolvimento territorial: do entulho varguista ao zoneamento ecológico-econômico

*José Eli da Veiga**

O objetivo deste texto é apontar caminhos que permitam orientar o futuro desenvolvimento territorial do Brasil. Isso não pode ser feito sem discussão prévia das duas concepções da configuração territorial do País: a normativa, que orienta o cálculo da “taxa de urbanização”, e a analítica, que orienta diversas abordagens em ciência regional, principalmente em estudos sobre hierarquia, sistemas e redes urbanas.

Os dois últimos Censos Demográficos indicam que, entre 1991 e 2000, a taxa de urbanização passou de 75,6% para 81,2%, devido a três fatores: “do próprio crescimento vegetativo nas áreas urbanas; da migração com destino urbano; e da incorporação de áreas que em censos anteriores eram classificadas como rurais.”¹ Já, a excelente Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil indica que, entre o Censo de 1991 e a Contagem de 1996, a população das áreas urbanas (12 aglomerações metropolitanas, 37 aglomerações não-metropolitanas e 62 centros urbanos) passou de 54% para 55,3%². Afirma também que “em praticamente todas as regiões brasileiras, as pequenas cidades apresentam saldos migratórios negativos, retratados pelo crescimento abaixo da média nacional, e muito próximo do crescimento vegetativo do país” (IPEA/IBGE/NESUR-IE/UNICAMP, 1999: p.24).

Depois de apontar a profunda distorção intrínseca à abordagem normativa (primeira parte), e a ela contrapor uma tipologia analítica com os dados do Censo de 2000 (segunda parte), este texto procura

mostrar em sua terceira parte que: a) não houve êxodo em grande número de municípios rurais de todas as regiões e estados; b) ocorreu até o inverso em um quarto desses municípios, fenômeno com sérias implicações para o desenvolvimento, cujas razões precisam ser mais conhecidas para que possam orientar as políticas públicas (quarta parte).

A abordagem normativa

Até 1938, o Brasil não teve dispositivo legal que estabelecesse diferenças sequer entre cidade e vila. A mais antiga unidade territorial brasileira – a sede de freguesia – costumava ser arbitrariamente elevada à condição de vila, ou mesmo diretamente à condição de cidade. Também surgiam vilas e cidades sem a prévia existência de freguesias. Tanto cidades, quanto vilas, podiam ser sedes de municípios. E os limites geográficos de sua jurisdição eram demarcados pelos limites das freguesias, sempre que se tratasse de espaço com ocupação consolidada. Até existiam regras para que cidades e vilas pudessem exercer suas diferentes funções, mas a decisão de criar ou elevar uma localidade à categoria de vila, ou de cidade, não obedecia a qualquer norma. Com a República, alguns governos estaduais tomaram iniciativas de uniformização de seus respectivos quadros territoriais, mas foi só com o Estado Novo que surgiram as regras básicas nacionais de divisão territorial que continuam em vigor.

Por mais diversas que sejam as interpretações disponíveis, todos os estudos sobre o Estado Novo coincidem na ênfase ao caráter centralizado e monolítico do Estado brasileiro, durante esse período de sua história política. Mesmo que no período 1930-1945 tenha havido uma passagem gradual de um Estado gendarme para um Estado intervencionista, ela culminou com um regime francamente autoritário, entre o golpe de Estado de 1937 e 1942. Durante esses 5 anos, um esforço de centralização político-administrativa manifestou-se mediante a montagem de um complexo quadro jurídico-institucional que estabeleceu novos padrões de governo: ampliação dos poderes do chefe do Executivo Federal, regulamentação das relações entre o governo central e os Estados, restrição da autonomia dos Executivos Estaduais, novos instrumentos de intervenção na economia, novos meios de controle da vida política, estrutura corporativa dos mecanismos de inserção dos diferentes grupos sociais, e assim por diante (Diniz, 1983).

Foi nesse contexto que o Decreto-Lei 311/38 fez com que todas as sedes municipais existentes virassem cidades, independentemente de quaisquer características estruturais ou funcionais. Foram consideradas urbanas todas essas sedes, mesmo que não passassem de ínfimos vilarejos ou povoados. Para futuras cidades, seria exigida a existência de pelo menos 200 casas, e para futuras vilas (sedes de distrito), um mínimo de 30 moradias. Mas todas as localidades que àquela data eram cabeça de município, foram desde então consideradas urbanas, mesmo que sua dimensão fosse muito inferior ao requisito mínimo fixado para as novas. Essa *“uniformização implantada – consagrada posteriormente pelos políticos, pois ‘elevava’ à condição urbana localidades as mais insignificantes – veio a se tornar o maior entrave para qualquer categorização que se pretenda implantar...”* escreveu a urbanista Lysia Bernardes em interessante balanço feito no início da década de 1980 (Bernardes, Santos & Walcacer, 1983, p. 26). Apesar das diversas modificações legais posteriores – sobretudo nos períodos pós-1946, pós-1964 e pós-1988 – a divisão territorial brasileira mantém essa *“discrepância gritante”*, para usar a expressão empregada nesse estudo, que propunha uma redefinição conceitual da separação urbano/rural.

Mudança bem significativa surgiu em 1991, quando o IBGE começou a distinguir três categorias de áreas legalmente definidas como urbanas, e quatro tipos de aglomerados rurais. Dentro das cidades e vilas agora se distingue áreas urbanizadas e não-urbanizadas, segundo o grau de intensidade da ocupação humana. Além delas, consideram-se áreas urbanas isoladas aquelas que, definidas por lei municipal, estejam separadas de sede municipal ou distrital por área rural ou por outro limite legal. Aglomerados rurais do tipo extensão urbana são assentamentos situados em áreas fora do perímetro urbano legal, mas desenvolvidos a partir da extensão de uma cidade ou vila, ou por ela englobados em sua expansão. Povoados são o aglomerado rural isolado sem caráter privado ou empresarial, que disponha de um mínimo de serviços ou equipamentos, e cujos moradores exercem atividades econômicas nos setores primário, terciário, “ou mesmo secundário”. Núcleo é o aglomerado rural isolado vinculado a um único proprietário do solo. E outros aglomerados são os que não cumprem os requisitos que definem os três tipos de áreas rurais anteriores (IBGE, 2001-a, p. 1-17, 1-18).

Essa nova classificação das situações de domicílio – muito mais detalhada do que a simples separação entre as situações urbana e rural definidas por lei municipal em vigor na data de referência do Censo Demográfico³ – certamente possibilita caracterizações muito mais acuradas das diversas categorias populacionais. Por exemplo, foi possível mostrar que, durante os anos 1990, os desocupados aumentaram mais rapidamente nos *aglomerados rurais do tipo extensão urbana, nos povoados e nas áreas não-urbanizadas das cidades e das vilas*, nessa ordem de importância (Graziano da Silva, 1999, p. 57-78).

Todavia, em vez de amenizar, a nova classificação reforça a concepção de que as fronteiras entre as áreas rurais e urbanas estão no interior dos municípios. Reforça a convenção de que são urbanas todas as sedes municipais (cidades), sedes distritais (vilas) e áreas isoladas assim definidas pelas Câmaras Municipais, independentemente de qualquer outro critério geográfico, de caráter estrutural ou funcional. Por exemplo, os pouco mais de dois mil habitantes que residem na sede do município acreano de Assis Brasil são considerados urbanos,

sejam quais forem as funções desempenhadas pela aglomeração, o gênero de vida, a forma de civilização, e a mentalidade de seus habitantes. Um simples absurdo na concepção de *cidade como centro de região*, formulada por Milton Santos há quase quarenta anos (Santos, 1965).

É verdade que a “discrepância gritante” não seria muito significativa se fosse irrisório o número de sedes municipais e sedes distritais de pequenos municípios com irrelevante pressão antrópica sobre ecossistemas pouco artificializados (às vezes quase intocados). No entanto, a grande maioria dos municípios brasileiros tem essas características, como se mostrará mais adiante. Por enquanto, basta assinalar que os resultados dos Censos Demográficos – segundo os quais a taxa de urbanização teria passado de 67,6% em 1980, para 75,6 em 1991, e 81,23% em 2000 – correspondem unicamente a uma convenção normativa, cujo intuito foi uniformizar a divisão territorial brasileira para o Censo de 1940. É inaceitável, portanto, que essa taxa oficial continue a ser entendida como indicador da real distribuição populacional urbano/rural, característica básica da configuração territorial de qualquer espaço.

Aliás, a delimitação de caráter infra-municipal só é adotada por um punhado de pequenos países muito mais atrasados e subdesenvolvidos do que o Brasil⁴. E uma das principais restrições que costumam ser feitas pelos analistas é o arbítrio do poder público municipal, para o qual seriam muito mais importantes as conseqüências fiscais, do que qualquer aspecto social, econômico, cultural, geográfico ou ambiental (Abramovay, 1999, p. 8). Ocorre, todavia, que apenas 67,3% dos municípios brasileiros tinham Lei de Perímetro Urbano⁵ em 1998, embora em 87% deles existisse o cadastro imobiliário que viabiliza a arrecadação de IPTU. No mesmo ano, apenas 13% dos municípios arrecadaram IPTU de 80% ou mais das unidades cadastradas, enquanto 26% dos municípios o arrecadaram em 20% ou menos das unidades cadastradas. Na verdade, a atualização anual do cadastro e a efetiva arrecadação do IPTU só estão de fato generalizadas entre os municípios situados nas faixas superiores a 100 mil habitantes⁶ (IBGE, 2001-b, p. 23-30).

Esses dados parecem indicar que a motivação tributária que tende a estimular uma expansão arti-

ficial do perímetro urbano só ocorre em municípios de intensa concentração populacional, cujas características são, de qualquer forma, essencialmente urbanas. Por exemplo: dos 61 municípios que tinham 100% de população urbana em 2000, apenas quatro tinham características estruturais que não são essencialmente urbanas. São pequenas localidades turísticas: a ilha de Fernando de Noronha e os paulistas Joanópolis, Piracaia e Ilha Comprida. Todos os demais tinham densidades demográficas superiores a 150 habitantes por km², critério suficiente para que fossem classificados como urbanos até nos países da OCDE⁷.

A expansão dos perímetros urbanos como um artifício para aumentar a arrecadação de IPTU pode, é claro, piorar a “discrepância gritante” a que se referiu Lysia Bernardes e seus colegas. Mas sua razão essencial é muito mais profunda, pois está na própria obrigatoriedade legal de que os habitantes de qualquer sede municipal e distrital sejam considerados urbanos. É isso que infla a taxa de urbanização, pois transforma em urbanos muitos dos que vivem em espaços de natureza pouco artificializada, só porque residem em alguma sede municipal ou distrital. O absurdo chega a tal ponto, que até populações indígenas ou guardas florestais de áreas de preservação são considerados urbanos. De resto, o Censo Agropecuário de 1995/6 mostrou que um grande número de agricultores não residia em seus estabelecimentos, mas sim em sedes de municípios. Era o caso de metade dos sítios de Estados como São Paulo e Goiás, por exemplo.

Tomando-se como amostra os 100 menores municípios, percebe-se que todos têm população inferior a dois mil habitantes, e que suas densidades demográficas variam de 0,28 a 33,6 hab/km². No entanto, mais da metade de sua população é considerada urbana por residir nas sedes municipais. E são inúmeros os casos de municípios com população irrisória e ínfima densidade demográfica, mas com alta “taxa de urbanização”. Uma lista de vinte dos mais aberrantes exemplos está na Tabela 1.

Enfim, o mínimo que se pode concluir a respeito da concepção normativa que orienta o cálculo da “taxa de urbanização” é que ela é inteiramente anacrônica e obsoleta. E a evolução das abordagens de

separação urbano/rural no resto do mundo⁸ só confirma que essa taxa precisa ser utilizada com extrema cautela em qualquer esforço analítico da configuração territorial brasileira. Na verdade, para que essa configuração seja realmente analisada, é imprescindível a construção de tipologias capazes de captar a diversidade territorial do País, um desafio que já começou a ser enfrentado com muito sucesso em estudos sobre a rede urbana, como se verá a seguir.

Tabela 1
Exemplos de pequenos municípios com altas taxas de urbanização

Município	UF	Densidade Hab/km ²	População em 2000			Taxa de Urbanização
			Total	Urbana	Na sede	
Paranaipoema	PR	13,1	2 387	2 153	2 153	90,2
São Francisco	SE	29,3	2 531	2 165	2 165	85,5
Itacuruba	PE	8,4	3 681	3 240	3 240	88,0
Mataraca	PB	31,8	5 507	4 822	4 276	87,6
Luís Domingues	MA	13,6	5 726	4 696	4 696	82,0
Cristalândia	TO	4,1	7 320	6 717	6 717	91,8
Minas do Leão	RS	17,2	7 322	7 009	7 009	95,7
Serra do Mel	RN	13,7	8 231	8 197	1 638	99,6
Planura	MG	26,1	8 304	7 880	7 880	94,9
Vitória do Jarí	AP	0,3	8 550	6 887	6 887	80,5
Itapoã	SC	34,5	8 830	8 182	8 182	92,7
Vera	MT	3,0	9 064	8 303	8 303	91,6
Guadalupe	PI	10,1	10 296	9 587	9 587	93,1
Quatis	RJ	37,4	10 699	9 388	9 015	87,7
Ipuã	SP	25,5	11 868	11 191	10 231	94,3
São Simão	GO	32,6	13 513	13 237	11 997	98,0
Cerejeiras	RO	6,9	18 180	14 826	14 826	81,6
Soure	PA	5,7	19 957	17 302	17 302	86,7
Cassilândia	MS	5,5	20 059	17 839	17 839	88,9
Sobradinho	BA	16,0	21 223	19 510	19 510	91,9
TOTAIS	–	–	203 248	183 131	173 262	90,1
Médias	–	16,7	10 162	9 157	8 663	90,1

Fonte: IBGE, Sinopse do Censo Demográfico 2000.

A abordagem analítica

Para que se possa avaliar a consistência de alguns dos critérios que vêm sendo muito utilizados nas tipologias dos municípios brasileiros⁹, é fundamental se conhecer os resultados de sua aplicação na *Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil* (IPEA/IBGE/NESUR-IE/UNICAMP, 1999). Esse estudo identificou as três seguintes tendências da rede urbana: a) nas 12 aglomerações urbanas metropolitanas, que reúnem 200 municípios, residem percentuais crescentes do conjunto da po-

pulação brasileira (32,3% em 1980, 33,0% em 1991 e 33,6% em 1996), atingindo 52,7 milhões em 1996; b) as 37 aglomerações não-metropolitanas, que reúnem 178 municípios, vêm aumentando de forma expressiva sua participação no total da população (11,1% em 1980, 12,7% em 1991, e 13,1% em 1996), abarcando, em 1996, um total de 20,6 milhões de habitantes; c) 62 centros urbanos de mais de 100 mil habitantes, localizados fora das aglomerações urbanas, aumentaram sua participação

de 7,2% em 1980 para 8,5% em 1996, abrigo um total de 13,3 milhões de habitantes. Três tendências confirmadas pelos resultados do Censo Demográfico de 2000, como mostra a Tabela 2. Mais de 70% do acréscimo populacional do período ocorreu nesses 455 municípios da rede urbana.

Os estudos para identificação de aglomerações urbanas costumam considerar aspectos de natureza demográfica, de estrutura ocupacional e de integração entre os núcleos. Os demográficos são: o tamanho da cidade central (ou cidades centrais), e a densidade do núcleo e de seu entorno. Os de es-

Tabela 2
Tendências da rede urbana, conforme tipologia IPEA/IBGE/NESUR-IE/UNICAMP (1999)
Brasil, 1991-2000

Tipos	Número de Municípios	População (milhões)		Variação 1991/2000	Variação %
		1991	2000		
12 Aglom. Metropolitanas	200	48,5	57,4	8,9	18,4
37 Aglom. Não-metropol.	178	18,5	22,7	4,2	22,8
77 Centros Urbanos	77	13,2	16,1	2,9	22,0
URBANOS	455	80,2	96,3	16,1	20,0
BRASIL	5507	146,8	169,6	22,8	15,5

Fonte: IBGE, Sinopse do Censo Demográfico 2000.

NB: Incluídos 15 novos centros urbanos, i.é, municípios que ainda não tinham 100 mil habitantes em 1996.

Tabela 3
Participação dos três blocos da rede urbana
Brasil, 1980-2000

Tipos	Número de Municípios	População (porcentagens)			
		1980	1991	1996	2000
12 Aglom. Metropolitanas	200	32,3	33,0	33,6	33,9
37 Aglom. Não-metropol.	178	11,1	12,7	13,1	13,4
77 Centros Urbanos	77	–	9,0	–	9,5
TOTAIS	455	–	54,7	–	56,8

Fonte: IBGE, Sinopse do Censo Demográfico 2000.
 NB: Incluídos 15 novos centros urbanos; municípios que ainda não tinham 100 mil habitantes em 1996.

estrutura ocupacional referem-se ao caráter urbano das atividades econômicas desempenhadas pela população. E os de integração referem-se ao deslocamento diário de população entre o(s) núcleo(s) e a periferia da aglomeração. (Castello Branco, 2001).

A *Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil* (IPEA/IBGE/NESUR-IE/UNICAMP,1999) baseou-se em estudo realizado pelo IBGE/DGEO¹⁰, que seguiu o esforço pioneiro de Davidovich & Lima (1975). Nesses trabalhos, a predominância de atividades urbanas costuma ser verificada por um indicador correspondente a 65% da PEA do município nos setores secundário e terciário, ou, como se costuma dizer, “ocupada em atividades urbanas”. E na delimitação do entorno das aglomerações, os mesmos estudos costumam adotar como critério de concentração populacional um mínimo de 60 hab/km².

São duas as críticas que precisam ser feitas a esses critérios. O primeiro identifica o espaço rural com o setor primário, o que seria até compreensível se a importância dos outros dois setores da economia no espaço fosse irrisória¹¹. E em um contexto em que todas as sedes municipais e distritais são urbanas, e qualquer aglomerado de 30 moradias pode ser elevado à categoria de vila (sede de distrito), e de 200 à categoria de cidade (sede de municípios), nada mais coerente do que confundir o espaço rural com o setor agropecuário. Mas essa é uma das influências mais perversas da abordagem normativa, que precisa ser banida de qualquer abordagem que se pretenda analítica.

A outra restrição que deve ser feita aos aspectos metodológicos tradicionais é o uso da densidade de 60 hab/km², como critério de corte da concentração/rarefação populacional. O citado artigo

de Davidovich & Lima (1975) é sempre apontado como a origem dessa convenção. Todavia, não há nesse artigo qualquer explicação das razões que levaram os autores a adotar 60 hab/km². Pode-se supor, é claro, que se basearam em alguma exploração dos resultados do Censo Demográfico de 1970, quando a população brasileira era de 93 milhões, pouco mais da metade da população de 2000. Mas é necessário que se pergunte: será mesmo correto manter esse critério de corte?

Na verdade, esses dois critérios são de pouca relevância na definição dos municípios que fazem parte das aglomerações e centros urbanos. Tanto é que nas Aglomerações Metropolitanas identificadas pela Caracterização IPEA/IBGE/NESUR, há 10 municípios com densidades inferiores a 60 hab/km². Nas Aglomerações Não-Metropolitanas, há 12 municípios nessas condições. Em 25 dos 77 Centros Urbanos, a densidade também é inferior a 60 hab/km². E há duas razões para que assim seja. Nas aglomerações, os aspectos funcionais, resultantes da proximidade geográfica - como os deslocamentos residência-trabalho - devem prevalecer sobre os estruturais. E os Centros Urbanos são justamente centros de regiões rurais (ou cidades rurais), com densidades demográficas bem inferiores às das regiões urbanas, onde estão as grandes aglomerações. Teria sido incorreto eliminar esses 47 municípios da rede urbana só porque eles têm densidades inferiores a 60 hab/km².

Mesmo assim, a crítica ao uso desses dois critérios é muito importante porque eles podem influenciar os esforços de caracterização do imenso território que não pertence à rede urbana caracterizada pelo estudo IPEA/IBGE/NESUR¹². São critérios que só podem atrapalhar a construção de tipologias, que captem a diversidade territorial dos 43,2% da população que estão fora dessa rede. Esses 73,3 milhões de pessoas restantes tendem a migrar para aglomerações e centros urbanos? Ou será que está faltando fazer também uma “caracterização e tendências” dessa imensa população que neles não reside?

O que aconteceu fora das aglomerações e centros urbanos?

Sobre os 90% de municípios brasileiros que não fazem parte de aglomerações, nem constituem cen-

tros urbanos, o estudo do IPEA/IBGE/NESUR só apresenta uma conclusão bem genérica: “*em praticamente todas as regiões brasileiras, as pequenas cidades apresentam saldos migratórios negativos, retratados pelo crescimento abaixo da média nacional, e muito próximo do crescimento vegetativo do país*” (p.24). Uma afirmação que não teria sido confirmada, caso a tipologia tivesse abrangido também os municípios que abrigam essas “pequenas cidades”.

Para construir uma tipologia dos 5052 municípios que em 2000 não pertenciam a aglomerações e nem eram centros urbanos, é indispensável adotar cortes de tamanho populacional e de densidade demográfica. Ao contrário do que ocorre com os aspectos metodológicos de análise das aglomerações, aqui a prevalência dos critérios estruturais resulta da mais completa falta de indicadores funcionais confiáveis. E o que mais caracteriza as áreas rurais é justamente sua rarefação populacional, além das distâncias que as separam das aglomerações¹³.

Uma maneira de escolher esses critérios de corte é a observação do comportamento de diversas variáveis relativas à densidade, conforme mudam os estratos de tamanho populacional dos municípios. Para isso, pode-se fazer diversos agrupamentos a partir da técnica estatística de análise multivariada (Análise de Agrupamento, ou *Cluster Analysis*). Entretanto, as mudanças de comportamento das variáveis são tão evidentes, que até tornam dispensável o uso dessa técnica. Uma simples leitura da Tabela 4 permite identificar os critérios de tamanho e de densidade que definem os principais tipos de municípios externos às aglomerações e menores que os centros urbanos.

A primeira evidência que salta aos olhos, quando são consideradas as duas primeiras colunas da Tabela 4, é que o padrão de rarefação/concentração populacional é bruscamente alterado a partir dos 50 mil habitantes. Tanto a população, quanto a área total, que crescem em paralelo com as classes de tamanho, sofrem quedas abruptas na passagem para a classe seguinte, o que se traduz no salto da densidade de 10 para quase 27. A segunda evidência se refere ao outro salto de densidade – ainda mais intenso – que ocorre justamente com a classe à qual pertencem os centros urbanos, isto é, os municípios com mais de 100 mil habitantes. Ou seja, o patamar

Tabela 4
População, área e densidade dos municípios com menos de 150 mil habitantes, segundo classes de tamanho populacional Brasil, 2000

Classe	População (milhares)	Área Total (mil km ²)	Densidade (hab/km ²)
Até 2 000	172,2	34,8	4,9
De 2 001 a 5 000	4 316,2	644,8	6,7
De 5 001 a 10 000	9 376,7	1 442,0	6,5
De 10 001 a 20 000	19 654,6	2 275,0	8,6
De 20 001 a 50 000	28 700,7	2 815,5	10,2
De 50 001 a 75 000	12 111,1	451,2	26,8
De 75 000 a 100 000	8 799,9	477,3	18,4
De 100 001 a 150 000	9 169,3	109,2	84,0
TOTAIS	92 300,7	8 249,8	11,2

Fonte dos dados: Castello Branco (2001)

de densidade que acusa razoável grau de urbanização está mais próximo dos 80 hab/km², e não dos 60 hab/km², como costumam afirmar os que simplesmente repetem o critério adotado por Davidovich & Lima (1975), à luz dos dados do Censo de 1970.

A análise da Tabela 4 permite, então, que sejam separados dois grandes tipos de municípios externos às aglomerações e centros urbanos. O primeiro tipo, mais próximo daquilo que se pode chamar de “cidade”, é formado pelos municípios cujo tamanho se situa entre 50 e 100 mil habitantes e por todos os que tenham densidades superiores a 80 hab/km², mesmo que suas populações sejam inferiores a 50 mil habitantes. Pode ser surpreendente que existam municípios simultaneamente com pouca população e alta densidade. Mas esse é um fenômeno muito característico da Zona da Mata nordestina, por exemplo. Tanto é que inspirou Gilberto Freyre a usar o neologismo “rurbano”. Metade dos municípios com menos de 50 mil habitantes e densidades superiores a 80 hab/km² estão em apenas cinco pequenos Estados do Nordeste: Sergipe, Alagoas, Pernambuco, Paraíba e Rio Grande do Norte.

Considerando-se o conjunto desses municípios de tipo “rurbano” – isto é, tanto os que têm populações entre 50 e 100 mil, quanto os que têm menos de 50 mil, mas densidades superiores a 80 hab/km² – percebe-se que eles são muito mais freqüentes nesses Estados nordestinos do que no resto do País. Principalmente em Pernambuco, onde 45% do total dos municípios entram nessa categoria, e

em Alagoas, onde essa participação é de 32%.

No período 1991-2000, além do crescimento populacional nesses municípios "rurbanos" ter sido bem inferior ao das aglomerações não-metropolitanas e centros urbanos, ele também foi ligeiramente inferior ao da população brasileira em seu conjunto. Todavia, muitos deles tiveram um crescimento bem mais rápido que seus respectivos Estados, enquanto outros estavam perdendo população. Daí o interesse em separá-los em três categorias: a dos esvaentes, que tiveram fortes quedas populacionais relativas (e muitas vezes absolutas), a dos letárgicos, que também tiveram perdas relativas, mas assim mesmo cresceram em termos absolutos em compassos não muito distantes ao de seus respectivos Estados; e a dos atraentes, que tiveram crescimentos superiores aos de seus Estados.

A Tabela 5 mostra que 44% dos municípios "rurbanos" fizeram parte dessa última categoria no último período inter-censitário. Mostra também que o crescimento dessa categoria de "rurbanos atraentes" foi 4 ou 5 pontos percentuais acima do crescimento das aglomerações não-metropolitanas e dos centros urbanos (grosso modo, 27% x 22-23%). Um hiato que sobe para quase 10 pontos percentuais entre os atraentes dos 4.485 municípios restantes

Tabela 5
Tendências da teia "rurbana"
Brasil, 1991-2000

Tipos	Número de Municípios	População (milhões)		Variação 1991-2000	Variação %
		1991	2000		
Esvaentes	166	5,8	6,0	0,2	3,4
Letárgicos	152	5,9	6,6	0,7	11,7
Atraentes	249	7,1	9,0	1,9	27,2
RURBANOS	567	18,9	21,7	2,8	15,0
BRASIL	5507	146,8	169,6	22,8	15,5

Fonte: IBGE, Sinopse do Censo Demográfico 2000.

Tabela 6
Tendências da malha rural
Brasil, 1991-2000

Tipos	Número de Municípios	População (milhões)		Variação 1991-2000	Variação %
		1991	2000		
Esvaentes	2025	20,8	19,7	- 1,1	- 5,3
Letárgicos	1351	16,0	17,5	1,5	9,7
Atraentes	1109	11,0	14,4	3,4	31,3
RURAIS	4485	47,7	51,6	3,9	8,1
BRASIL	5507	146,8	169,6	22,8	15,5

Fonte: IBGE, Sinopse do Censo Demográfico 2000.

(Tabela 6). Em 25% dos municípios de tipo rural, o crescimento populacional do período foi de 31,3%. Mais do que o dobro da média nacional.

É claro que se está lidando aqui com um tipo de comparação que exige cuidado, pois as variações percentuais sobre bases pequenas (às vezes ínfimas) não têm o mesmo significado que variações semelhantes sobre bases bem maiores. Todavia, é preciso ter presente que a variação conjunta das populações desses municípios atraentes ("rurbanos" + rurais) alcançou 5,4 milhões, enquanto nas aglomerações não-metropolitanas esse acréscimo foi de 4,2 milhões e nos centros urbanos de 2,9 milhões. De resto, em um contexto geral de intensa migração para aglomerações e centros urbanos, é muito significativo (para não dizer surpreendente) que tenha havido forte crescimento populacional em quase um quarto dos municípios rurais (ou das "pequenas cidades", como se diz por influência da abordagem normativa).

Diante dessa constatação de que as populações de um quarto dos municípios rurais cresceram mais do que a população de seus Estados, sempre surge o palpite de que o fenômeno se restrinja aos municípios de determinado tamanho ou densidade. Ou ainda, que se restrinja a regiões de povoamento recente. Pois bem, quanto ao tamanho, até existe diferença entre os esvaentes e os demais. Mas não é significativa a diferença entre os letárgicos e os atraentes (Tabelas 7 e 8). E quanto à densidade, não há diferenças significativas entre as três categorias (Tabela 9)

Tabela 7
Tamanhos populacionais dos municípios rurais segundo os tipos
Brasil, 2000 (Em número de habitantes)

Tipos	Médio	Mediano	Mínimo	Máximo
Esvaentes	9 729	6 932	873	49 779
Letárgicos	12 866	9 787	795	49 945
Atraentes	12 969	9 911	1 189	49 642

Fonte: IBGE, Sinopse do Censo Demográfico 2000.

Tabela 8
Variações populacionais nos municípios rurais segundo os tipos
Brasil, 1991-2000 (Em porcentagens)

Tipos	Média	Mediana	Mínima	Máxima
Esvaentes	- 5,3	- 4,0	- 51,5	+ 50,2
Letárgicos	+ 9,7	+ 8,8	+ 3,0	+ 61,8
Atraentes	+ 31,3	+ 24,2	+ 7,5	+ 874,2

Fonte: IBGE, Sinopse do Censo Demográfico 2000.

Tabela 9
Densidades demográficas dos municípios rurais segundo os tipos
Brasil, 2000 (Em habitantes/km²)

Tipos	Média	Mediana	Mínima	Máxima
Esvaentes	18,66	0,17	79,96	+ 50,2
Letárgicos	20,85	0,13	78,98	+ 61,8
Atraentes	19,69	0,20	78,89	+ 874,2

Fonte: IBGE, Sinopse do Censo Demográfico 2000.

No tocante à distribuição geográfica, há um nítido contraste entre o Sul, onde mais de 60% dos municípios rurais são esvaentes, e o Norte, onde 40% deles são atraentes. Todavia, nas outras três grandes regiões, onde estão 70% dos municípios rurais, os padrões são muito próximos: 40% de esvaentes; quase 35% de letárgicos; e cerca de 25% de atraentes. Como mostra a Tabela 10, os Estados com as maiores proporções de municípios rurais atraentes são os do Norte (com a exceção de Tocantins); Piauí e Maranhão (NE); São Paulo e

Tabela 10
Distribuição geográfica dos municípios rurais segundo os tipos
Brasil, 1991-2000

UF & Região	Número			Total	Porcentagens		
	Esvaentes	Letárgicos	Atraentes		Esvaentes	Letárgicos	Atraentes
11 - RO	14	11	21	46	30	24	46
12 - AC	6	6	8	20	30	30	40
13 - AM	17	13	26	56	30	23	46
14 - RR	4	3	7	14	29	21	50
15 - PA	33	30	55	118	28	25	47
16 - AP	4	2	8	14	29	14	57
17 - TO	49	49	37	135	36	36	27
01 - N	127	114	162	403	32	28	40
21 - MA	65	60	71	196	33	31	36
22 - PI	78	61	76	215	36	28	35
23 - CE	56	55	27	138	41	40	20
24 - RN	54	51	35	140	39	36	25
25 - PB	96	27	48	171	56	16	28
26 - PE	39	20	23	82	48	24	28
27 - AL	28	19	15	62	45	31	24
28 - SE	19	19	14	52	37	37	27
29 - BA	173	73	97	343	50	21	28
02 - NE	608	385	406	1 399	43	28	29
31 - MG	327	273	150	750	44	36	20
32 - ES	27	26	8	61	44	43	13
33 - RJ	13	12	13	38	34	32	34
35 - SP	163	162	125	450	36	36	28
03 - SE	530	473	296	1 299	41	36	23
41 - PR	231	77	43	351	66	22	12
42 - SC	131	77	26	234	56	33	11
43 - RS	235	87	68	387	61	22	18
04 - S	597	238	137	972	61	24	14
50 - MS	23	22	27	72	32	31	38
51 - MT	45	26	48	119	38	22	40
52 - GO	95	93	33	221	43	42	15
05 - CO	163	141	108	412	40	34	26
BR	2 025	1 351	1 109	4 485	45	30	25

Fonte: IBGE, Sinopse do Censo Demográfico 2000.

Rio de Janeiro (SE); e os dois Mato Grosso (CO). No extremo oposto, os que têm as maiores proporções de esvaentes são: os três do Sul; Goiás (CO); Tocantins (N); Minas Gerais e Espírito Santo (SE); Paraíba, Bahia, Pernambuco e Alagoas (NE).

Enfim, de maneira geral, pode-se dizer que o chamado "êxodo rural" foi bem menos significativo nos anos 1991-2000 do que sugeriu a excelente caracterização da rede urbana, concluída em 1999, pelo IPEA/IBGE/NESUR. Se o crescimento populacional do conjunto de 4.485 municípios rurais tivesse sido igual ao da rede urbana (20%), isso teria correspondido a um acréscimo de 9,5 milhões de habitantes. Como o aumento foi de apenas 3,9 milhões, houve uma hipotética perda relativa de 5,6 milhões, que corresponderia a 11,7% da população rural de 1991. Ou seja, perda anual efetiva inferior a 1,3% ao ano, insuficiente, portanto, para que se generalize tanto. Além disso, a participação relativa da população rural caiu de 32,5% para 30,4%, entre 1991 e 2000. O que significa que a efetiva taxa de urbanização não passou de 75,6% para 81,2%, como indica a abordagem normativa, nem de 54,7% para 56,8%, com poderia induzir a pensar o estudo IPEA/IBGE/NESUR. Caso se incluía a população da teia "rurbana", essa análise sugere que a taxa de urbanização do Brasil tenha passado efetivamente de 67,5% para 69,6%, entre 1991 e 2000.

Implicações para a formulação de políticas de desenvolvimento

Segundo a abordagem normativa, o Brasil será integralmente urbano em menos de trinta anos. Nessa ótica, a importância relativa da sociedade rural já é tão pequena, que tor-

na pouco relevante qualquer política voltada à sua dinamização, além de dispensar a definição de alguma estratégia específica. No fundo, supõe-se que dar mais atenção ao Brasil rural seria como gastar vela com péssimo defunto, já que mais dia menos dia todos estarão nas aglomerações e centros urbanos.

No entanto, está ocorrendo firme adensamento demográfico em significativa parcela dos municípios rurais. Em praticamente todas as microrregiões geográficas, há pequenos municípios que estão atraindo migrantes da vizinhança, e até uma parte dos conterrâneos que haviam emigrado. Um processo de “coagulação” que está espalhado por todos os recantos rurais do território brasileiro, apesar de ser menos significativo nos três estados do Sul e em alguns outros estados das demais regiões.

A grande questão que se coloca, então, é sobre a relação entre essa tendência demográfica e os processos de crescimento econômico e de desenvolvimento. Nada estaria mais de acordo com as teorias de desenvolvimento regional¹⁴ do que a hipótese de que a atração exercida por 249 dos 567 municípios “rurbanos” e por 1.109 dos 4.485 municípios rurais corresponda a seu maior dinamismo econômico. E em países pouco desenvolvidos como o Brasil, esse dinamismo das economias rurais ainda depende essencialmente dos laços que elas estabelecem com mercados urbanos, sejam eles longínquos, ou de centro(s) urbano(s) da própria região.

Em tal contexto, a queda populacional de um município rural indicaria uma situação “reativa”, que até pode envolver a eficiente exploração de alguma *commodity*, mas que não diversifica a economia local de modo a absorver a força de trabalho que o aumento da produtividade tende a tornar redundante. E essa menor capacidade de absorção de mão-de-obra também desfavorece o surgimento e a expansão dos serviços que certamente ajudariam a reduzir os estímulos à emigração juvenil, ou pelo menos retardá-la. Principalmente, serviços educacionais de nível médio e superior, além das mais diversas formas de lazer.

Mas nem todas as localidades rurais estão condenadas a ter economias apenas “reativas”. Por isso, o expressivo crescimento populacional de 44% dos

municípios “rurbanos” e de 25% dos municípios rurais pode ser um indicador de que eles possuam alguns dos poderes de retenção, ou atração, próprios de economias “ativas”, tão características das cidades¹⁵. É certo que esses municípios dificilmente conhecerão processos mais flexíveis de inovação e improvisação que dependem da concentração, da contigüidade e da diversidade que caracterizam as populações urbanas. Só que algo eles certamente já têm para que sejam lugares de adensamento populacional e – provavelmente – de dinamismo econômico¹⁶. E são várias as influências que esse “algo” deverá exercer sobre a definição de qualquer estratégia de desenvolvimento.

Infelizmente, muito pouco se sabe a respeito dos fatores de atração dos municípios rurais. Provavelmente, devido à persistente confusão entre espaço rural e setor agropecuário, além do inevitável viés urbano que domina a pesquisa econômica. Por mais estimulantes que sejam as teorias sobre o desenvolvimento regional, elas só podem fornecer algumas pistas para a análise do fenômeno, pois todas se voltaram muito mais para a interpretação do papel protagonista desempenhado pelas aglomerações urbanas do que para as possíveis contribuições coadjuvantes de uma parte dos espaços rurais.

Na verdade, o dilema entre diversificação e especialização que tanto marcou a evolução industrial, também se manifesta no âmbito territorial. Nos dois casos, a maior eficiência no uso dos recursos resulta da exploração inteligente do trio formado pelas economias de escala, pelas economias de escopo, e pelos custos de transação. As vantagens que se pode obter com mais especialização ou mais diversificação advêm das possíveis combinações desses três ingredientes. O que vale tanto para uma empresa, quanto para uma região.

Quando as tecnologias que foram adaptadas para certa base ecológica e locacional dão mais vantagem à exploração de economias de escala do que de escopo, sem que isso implique em proibitivos custos de transação, haverá irresistível tendência à especialização, e à conseqüente formação de uma economia local que reagirá apenas aos sinais enviados por um determinado mercado, em geral distante. No extremo oposto, quando as vantagens

estão ligadas à exploração de economias de escopo, a diversificação levará a uma base econômica mais flexível e menos sujeita às oscilações de um único mercado.

Pode ocorrer, contudo, que o potencial de um território seja desfavorável tanto à exploração de economias de escala, quanto de escopo, o que é muito freqüente em regiões rurais. Nesse caso, elas só se dinamizam quando invertem o jogo e se transformam em mercados nos quais podem ser realizadas economias de escala ou escopo criadas em outros territórios, em geral urbanos. É o que ocorre com as regiões de vocação turística.

Claro, as economias rurais mais dinâmicas são as polivalentes, que simultaneamente importam consumidores de seus atributos territoriais e exploram economias de escala e de escopo na exportação de seus produtos. Só que é muito raro que uma região disponha de condições naturais e sociais tão privilegiadas. Por isso, acaba por prevalecer uma espécie de divisão espacial dessas vantagens competitivas, na qual manchas dinâmicas de vários tipos, e com vários graus de diversificação, se entrelaçam aos quase vazios demográficos resultantes da especialização ou da inviabilidade ecológica de qualquer atividade econômica mais significativa.

Aceitas essas ponderações, um dos objetivos estratégicos de qualquer agenda de desenvolvimento só pode ser o de maximizar as manchas de dinamismo e minimizar tais vazios. Daí a importância de se conhecer as razões que levam a população a aumentar muito em um quarto dos municípios rurais, enquanto ela estagna em outro quarto, além de abandonar a outra metade. Saber porque esse quarto de municípios rurais atraiu população, nos anos 1991-2000, será fundamental para a formulação de políticas de desenvolvimento regional e, inclusive, de combate direto à pobreza.

Um dos resultados mais surpreendentes da aplicação da tipologia anteriormente proposta refere-se à parte mais precária do território brasileiro: o Trópico Semi-Árido. Ao aplicá-la ao subconjunto formado pelos 300 municípios rurais mais vulneráveis à seca¹⁷, os resultados foram os que estão resumidos na Tabela 11.

Trabalho de campo feito em maio de 2001, por um grupo de alunos de pós-graduação da USP, indicou que a explicação mais geral para o poder de

Tabela 11
Tipologia dos 300 municípios rurais mais secos do Semi-Árido, 1991-2000

Tipos	Número de Municípios	População (milhões)		Variação 1991-2000	Variação %
		1991	2000		
Esvaentes	200	2,77	2,77	–	0,0
Letárgicos	50	0,74	0,82	0,08	10,6
Atraentes	50	0,77	0,94	0,17	21,3
TOTAL	300	4,29	4,53	0,24	5,7

Fonte: IBGE, Sinopse do Censo Demográfico 2000.

atração desses 50 municípios dos mais carentes do País (tanto em PIB quanto em IDH) está na habilidade de suas prefeituras em utilizar programas sociais – principalmente federais – que permitem ampliar e melhorar a oferta de serviços públicos básicos. Esse diferencial em questões de saúde e educação muitas vezes se combina a investimentos em infra-estrutura (eletricidade e água para agricultores), ou a incisivas ações para também ampliar o acesso à terra e à moradia. E, em determinadas circunstâncias locais, essa ação de prefeituras mais proativas favorece também a emergência de pequenos negócios, tanto em atividades produtivas (artesanais ou agro-industriais), quanto no setor de serviços (principalmente transportes).

Conclusões mais sólidas sobre essa questão só poderão surgir de pesquisas mais amplas e mais profundas nesses municípios rurais atraentes da mancha semi-árida, e de muitas outras áreas rurais do Nordeste e das demais regiões do País. Contudo, por mais incipiente que tenham sido essas primeiras sondagens, elas já parecem sugerir uma hipótese explicativa do fenômeno. Pode estar ocorrendo aquilo que Amartya Sen (1999) chama de redução da pobreza “conduzida pelo custeio público”. Aquela que resulta de sagaz oferta de serviços públicos essenciais, mesmo na falta de significativo crescimento econômico. A viabilidade dessa opção se baseia no fato de que os serviços sociais mais relevantes são altamente trabalho-intensivos, e portanto muito baratos em situações de baixa renda per capita.

Não se trata, contudo, dos benefícios da Previdência Social, pós Constituição de 1988. Sabe-se que ela está garantindo entre um quinto e um quarto da renda média das famílias rurais. Alguns estudos afirmam que essa participação é ainda maior. E a renda domiciliar das famílias contempladas

com benefícios do INSS tende a ser superior à das famílias sem acesso a tais benefícios, embora essa diferença seja pequena – 3,6% - na região Nordeste (Delgado & Cardoso, 2000). Mas, esse tipo de benefício atinge os trabalhadores agrícolas de um imenso conjunto de municípios rurais, não servindo, portanto, para diferenciar seu comportamento demográfico.

Também não se mostraram significativas as “ornas” (ocupações rurais não-agrícolas), que são muito mais recorrentes entre as famílias rurais de empregados, do que entre as famílias rurais de conta-própria. Sabe-se que 30% das famílias rurais de conta-própria são pluriativas, 16% nem são agrícolas, e 50% são exclusivamente agrícolas. (Del Grossi & Graziano da Silva, 2000). Mas essas são estimativas sobre as famílias que residem fora dos perímetros urbanos de todos os tipos de municípios. O mais provável, portanto, é que as “ornas” sejam muito mais importantes nas zonas rurais de municípios urbanos e “rurbanos”, do que em municípios rurais. Aliás, as evidências sobre a relevância de pluriatividade só foram encontradas em municípios bem vizinhos de importantes mercados regionais, como em Caruaru, uma microrregião muito mais “rurbana” do que rural.

O que mais se notou no trabalho de campo em municípios rurais do Semi-Árido (e também em alguns da sua zona de transição, o agreste), foi que a diferença é feita pelas prefeituras mais dinâmicas. Quando fica patente uma mudança de “atmosfera”, constata-se inclusive o retorno de emigrantes que adquiriram alguma qualificação profissional e fizeram poupança suficiente para abrir um pequeno negócio. Nesses casos, o sítio familiar é usado como retaguarda (temporária, ou permanente), configurando, então, uma situação de pluriatividade. Isso parece ocorrer, com mais frequência, em pequenos empreendimentos ligados ao transporte, muito estimulados pela terceirização do transporte escolar favorecida pelo FUNDEF. Mas o mesmo fenômeno pode ocorrer, por exemplo, com a contratação de professores para escolas rurais novas ou renovadas, possibilitada pelo mesmo programa federal.

É difícil imaginar que esse papel proativo de prefeituras de municípios rurais possa ir muito longe se ficar isolado, e não puder contrabalançar a força centrípeta do centro urbano e de municípios

“rurbanos” que dominam os vínculos sócio-econômicos de cada microrregião. Por isso, parece indispensável alguma forma de articulação microrregional dos municípios rurais, que inclua o centro urbano e os municípios “rurbanos” que mais os influenciam, para que possa haver diagnóstico, planejamento, divisão do trabalho e capacidade operacional.

Há, em todas as regiões do País, muitas indicações de tentativas informais de se estabelecer “pactos”, e até inúmeros consórcios especializados. Apesar de estar prevista desde a “polaca” Constituição de 1937 (outra vez o Estado Novo), a formação de consórcios intermunicipais só se intensificou a partir da “cidadã” Constituição de 1988, com o início do processo de descentralização administrativa¹⁸.

Nada indica, contudo, que a excelente experiência adquirida nos Estados sulinos pelas “Associações de Municípios” e seus respectivos “Fóruns de Desenvolvimento” (principalmente em Santa Catarina) seja razoavelmente conhecida (e muito menos que esteja sendo emulada). E a maioria das políticas, que estão favorecendo o desenvolvimento local, exigem que minúsculos municípios rurais “se voltem para o próprio umbigo”, mediante a criação de inúmeros conselhos municipais, sem induzir, simultaneamente, articulações intermunicipais¹⁹.

O processo de descentralização tem sido muito positivo, mas é equivocado supor que conselhos de minúsculos municípios possam diagnosticar e planejar o desenvolvimento rural, como pretende, por exemplo, o Ministério do Desenvolvimento Agrário, através da linha de financiamento de infraestrutura do Pronaf. Além disso, os municípios selecionados foram justamente os que menos tinham condições de responder satisfatoriamente ao desafio.

O que mais falta é um arranjo institucional que ajude as iniciativas de articulação intermunicipal a diagnosticar os principais problemas rurais de suas respectivas microrregiões, planejar ações de desenvolvimento integrado, e captar recursos necessários à sua execução. Trata-se de encorajar os municípios rurais a se associarem com o objetivo de valorizar o território que compartilham, fornecendo às associações os meios necessários ao desencadeamento do processo. Ou seja, o papel do governo federal e dos governos estaduais deve

ser o de estimular iniciativas que, no futuro, possam ser auto-financiadas, mas que dificilmente surgirão, ou demorarão muito para surgir, se não houver um empurrão inicial.

Não se trata de propor mais uma transferência de recursos, mas articulações intermunicipais. A idéia é que essa ajuda da coletividade ao planejamento de ações locais de desenvolvimento rural tenha o caráter de uma contrapartida a determinados compromissos que deverão ser assumidos por essas articulações microrregionais. Ou seja, a participação do governo federal e dos governos estaduais deve ser de caráter contratual e não pode se restringir a um repasse de recursos financeiros. Nas fases de diagnóstico e planejamento, a ajuda federal e/ou estadual poderá ser mais efetiva se envolver uma alocação temporária de recursos humanos com a necessária capacitação. Por exemplo, financiando grupos de estudos de universidades e de outros centros de pesquisa, para auxiliarem as articulações intermunicipais microrregionais. E também estabelecendo contratos de financiamento apenas com as iniciativas que apresentarem os melhores projetos. Ou seja, o caráter necessariamente seletivo desse tipo de arranjo deve ter como referência a qualidade dos planos de desenvolvimento apresentados por essas articulações, e não qualquer outro critério anterior à análise desses planos.

O que se propõe aqui é o surgimento de um contrato territorial de desenvolvimento (CTD) a ser firmado com articulações intermunicipais, cujos planos microrregionais de desenvolvimento rural sejam selecionados por instâncias competentes. Mas uma estratégia desse tipo só terá chance de abrir algum caminho, no emaranhado político dos programas governamentais, se estiver vinculada a uma regionalização que permita vislumbrar tendências e prioridades. É preciso que essa estratégia introduza também uma nova visão da configuração territorial do País, pois a visão normativa herdada do Estado Novo não pode continuar a ser uma camisa de força para o diagnóstico de macro-tendências do desenvolvimento. O que reforça a necessidade de que se rejeite qualquer tipo de zoneamento baseado em critérios meramente setoriais. E essa nova configuração territorial do País talvez possa resultar do Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE),

agora sob a responsabilidade da Secretaria de Desenvolvimento Sustentável do MMA. Enfim, a estratégia de desenvolvimento rural aqui esboçada – que se baseia essencialmente na idéia de Contratos Territoriais de Desenvolvimento, celebrados com articulações intermunicipais microrregionais e os governos federal e estaduais – certamente poderá dar início a uma varrição do entulho estadonovista, se tais contratos servirem para legitimar, institucionalizar e consolidar o ZEE como instrumento de gestão que se propõe não só a levantar o conhecimento científico disponível, mas, sobretudo, a estabelecer a participação sistemática dos agentes sociais que atuam na microrregião. Dessa forma, o ZEE, muito mais do que um estudo das condições físicas e socioeconômicas da microrregião, será um instrumento de negociação e de ajuste entre diversas propostas de desenvolvimento local.

Referências bibliográficas

- ABRAMOVAY, Ricardo. Do setor ao território: funções e medidas da ruralidade no desenvolvimento contemporâneo. São Paulo: IPEA, 1999, 46 p. mimeo. Projeto BRA/97/013.
- BERNARDES, Lysia M. C., SANTOS, Sergio R. L., WALCACER, Fernando C. Redefinição do conceito de urbano e rural. Curitiba: IPARDES, 1983. 84 p. mimeo.
- BEZERRA, V. M. C. Tipologia dos municípios brasileiros: aspectos metodológicos. Rio de Janeiro: IBGE/DGEO, 1998. mimeo.
- CASTELLO BRANCO, Maria Luisa G. Aglomerações urbanas para pesquisas estatísticas: aspectos metodológicos. Rio de Janeiro: IBGE, 1996. mimeo.
- _____. Áreas de concentração de população. Rio de Janeiro: DGC-IBGE, 2001. 16 p. mimeo. Texto para discussão em reunião de consulta aos usuários.
- DAVIDOVICH, Fany R., LIMA, Olga M. B. Contribuição ao estudo de aglomerações urbanas no Brasil. Revista Brasileira de Geografia, Rio de Janeiro, v.37, n.1, p.50-84. 1975
- DELGADO, Guilherme., CARDOSO JÚNIOR, José Celso. Condições de reprodução econômica e combate à pobreza nas famílias dos aposentados rurais. In: SEMINÁRIO DESAFIOS DA POBREZA RURAL NO BRASIL, 2000, Rio de Janeiro. Anais ... Rio de Janeiro, 2000.
- DEL GROSSI, Mauro E., SILVA José Graziano da. Ocupação e renda nas famílias rurais: Brasil 1992-88. In: SEMINÁRIO DESAFIOS DA POBREZA RURAL NO BRASIL, 2000, Rio de Janeiro, Anais... Rio de Janeiro, 2000.

- DINIZ, Eli. O Estado Novo: estrutura de poder e relações de classes. In: BORIS, Fausto (Dir.) O Brasil Republicano: Sociedade e Política (1930-1964). São Paulo: Difel. 1983. p. 77-120. t. 10, (História Geral da Civilização Brasileira).
- GALSTON, William A., BAEHLER, Karen J. Rural Development in the United States; Connecting theory, practice, and possibilities. Washington D.C.: Island Press, 1995
- HIGGINS, Benjamin, SAVOIE, Donald J. Regional Development Theories & their Application. New Brunswick, N.J.: Transaction Publishers, 1997.
- IBGE. Sinopse Preliminar do Censo Demográfico. Rio de Janeiro: IBGE, 2001-a.
- _____. Perfil dos Municípios Brasileiros: pesquisa de informações básicas municipais 1999. Rio de Janeiro: IBGE. 2001-b.
- IPEA/IBGE/NESUR-IE-UNICAMP. Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil, Campinas: UNICAMP, 1999. 2 v.
- JACOBS, Jane. Cities and the Wealth of Nations. New York: Vintage, 1985.
- OCDE. Creating Rural Indicators for Shaping Territorial Policy. Paris: OCDE, 1994.
- _____. Territorial Indicators of Employment; Focusing on Rural Development. Paris: OCDE, 1996.
- SANTOS, Milton. Uma definição da cidade como centro de região In: _____. A cidade nos países subdesenvolvidos. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1965.
- SEN, Amartya. Desenvolvimento como Liberdade. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.
- SILVA, José Graziano da. O Novo rural brasileiro, Campinas: UNICAMP, 1999.
- SINGER, Paul. Economia Política da Urbanização. 14. ed. rev. São Paulo: Contexto, 1998.
- VEIGA, José Eli. A face territorial do desenvolvimento. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 27., 1999, Belém Anais... Belém: 1999, v. 2, p. 1301-1318.
- de estabelecer os requisitos mínimos para a elaboração dos mapas. A uniformização pretendida foi alcançada, mediante cumprimento bastante criterioso dessas normas, para as quais o prazo estabelecido era inadiável. Foi com esses atos, baixados por prefeitos em um período no qual não funcionavam as Câmaras Municipais, que se consagrou a figura legal do Perímetro Urbano. Mas a autonomia conferida aos Estados, no período pós-1946, resultou em adoção de critérios variáveis e diversas interpretações sobre o que deveria ser o perímetro urbano. (Bernardes, Santos & Walcacer, 1983, p. 47) De qualquer forma, o que continua até hoje definindo a área urbana do município é a Lei do Perímetro Urbano, de competência exclusiva municipal, servindo tanto para fins urbanísticos quanto tributários. É esse perímetro urbano que indica o limite oficial entre as áreas urbanas e rurais (IBGE, 2001-b, p.116).
- 4 Na América Latina, apenas El Salvador, Equador, Guatemala e República Dominicana adotam esse tipo de convenção, como assinala o *survey* sobre emprego agrícola que Martine Dirven fez para a Cepal (*apud* Abramovay, 1999, p. 8-9).
 - 5 Quando o município não possui essa lei, é o próprio IBGE que estabelece – de preferência junto com a prefeitura – os limites do quadro urbano que serão considerados pelo Censo Demográfico e outras pesquisas, como as Pnad (cf. entrevista com o chefe do DETRE/IBGE).
 - 6 Em 2000, apenas 224 dos 5507 municípios – 4% do total – tinham população superior a 100 mil habitantes.
 - 7 Exceto Japão, onde uma localidade precisa ter mais de 500 hab/km², para ser considerada urbana pela OCDE (cf. OCDE 1994, 1996).
 - 8 Uma excelente revisão analítica dessas abordagens está em Abramovay (1999).
 - 9 A referência básica dessa tipologia é Bezerra (1998).
 - 10 Cf. Castello Branco (1996).
 - 11 No século 20, a proporção das atividades primárias nas economias mais desenvolvidas caiu de metade para um vigésimo. As terciárias subiram de um quarto para mais de três quintos, e as secundárias deslizaram de pouco mais a pouco menos de um terço. Mas essas são as tendências históricas dos três setores econômicos, e não suas manifestações espaciais. O fato de atividades primárias estarem forçosamente muito mais presentes nas zonas rurais, não significa que os outros dois tipos sejam necessariamente muito mais recorrentes nas zonas urbanas. O emprego industrial é mais significativo nas regiões relativamente rurais que nas essencialmente urbanas, chegando mesmo a ser muito mais rural do que urbano em países nórdicos. E os serviços têm quase o mesmo peso em regiões essencialmente urbanas e relativamente rurais, sendo extraordinariamente importantes nas regiões essencialmente rurais da Bélgica. Cf. Veiga (1999).
 - 12 Outras abordagens entendem a rede urbana de forma bem mais ampla. “A rede urbana pode ser encarada como um

Notas

- 1 Cf. IBGE, *Sinopse preliminar do Censo Demográfico*, Rio de Janeiro, 2001, p. 1-27.
- 2 Para 2000, essa porcentagem é 56,7%.
- 3 O Decreto-Lei 311/38 havia exigido a delimitação dos quadros urbano e suburbano das sedes municipais e distritais, conferindo ao Conselho Nacional de Geografia a atribuição

complexo sistema circulatório entre núcleos de funções diferentes. Cidades pequenas e médias não apenas transmitem às grandes uma parte do excedente agrícola que captam, mas também podem lhe vender serviços. Serviços turísticos, por exemplo (...). A distribuição nem sempre perfeita do sistema escolar pela rede urbana provoca movimentos de estudantes (e de recursos, portanto) entre as cidades que a compõem. O mesmo pode ser dito em relação ao equipamento de assistência à saúde. A concentração das instâncias jurídicas mais elevadas no centro da rede urbana também provoca o deslocamento centrípeto de recursos econômicos em pagamento de serviços jurídicos e assim por diante” (Singer, 1998, p. 145).

- 13 Mas não dos centros urbanos, em geral, centros de regiões rurais.
- 14 Consultar, por exemplo, Higgins & Savoie (1997).
- 15 Distinção próxima, mas diferente, da que adotou a urbanista canadense Jane Jacobs (1985), amplamente utilizada na análise da economia rural dos Estados Unidos por Galston & Baehler (1995).
- 16 É um pressuposto desse raciocínio que as migrações (principalmente as internas) sejam um “mecanismo de redistribuição espacial da população que se adapta, em última análise, ao rearranjo espacial das atividades econômicas. Os mecanismos de mercado que, no capitalismo, orientam os fluxos de investimentos às cidades e ao mesmo tempo criam os in-

centivos econômicos às migrações do campo à cidade, não fariam mais que exprimir a racionalidade macroeconômica do progresso técnico que constituiria a essência da industrialização.” (Singer, 1998, p. 31-32).

- 17 Os que estão inteiramente, ou quase inteiramente, inseridos na mancha mais seca do TSA.
- 18 Destaca-se a área da saúde, com 37% dos municípios brasileiros envolvidos em 1999. Destes, a grande maioria situa-se nas faixas de menor população. Entre os municípios com até 5 mil habitantes, cerca de 44% participam de consórcios intermunicipais de saúde. Mas esses municípios estão fortemente concentrados no Sul e no Sudeste. Fora da área da saúde, são irrisórios os percentuais de municípios envolvidos (IBGE, 2001-b).
- 19 Há conselhos de saúde em 99% dos municípios, de assistência/ação social em 91%, educação também em 91%, crianças/adolescentes em 71%, emprego e trabalho em 30%, meio ambiente em 21%, turismo em 16%, habitação em 8%, transportes em 4%, política urbana em 4%, e “outros” em 52%. Em 1999, foram contados 26,9 mil Conselhos espalhados pelo País, o que dá uma média de 4,9 conselhos por município (IBGE, 2001-b).

*José Eli da Veiga é professor Titular de Economia e Ciência Ambiental da USP.
www.fea.usp.br/professores/zeeli/