

**A população nas políticas públicas:
gênero, geração e raça**

CNPD - Comissão Nacional de População e Desenvolvimento

Presidente

Eduardo Luiz Gonçalves Rios Neto
Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional - CEDEPLAR/UFMG

UNFPA - United Nations Population Fund

Representante: Tania Patriota

Representante Auxiliar (PDS): Taís Freitas Santos

A população nas políticas públicas: gênero, geração e raça

Eduardo L.G. Rios-Neto
(organizador)

Brasília
Dezembro de 2006

CNPD



Este livro é dedicado aos dois personagens principais da história dos 10 anos da CNPD: Elza Berquó, que a construiu desde os seus alicerces e a conduziu brilhantemente durante seus 9 primeiros anos de existência, e Vilmar Faria, sem o qual ela não teria nascido e que, lamentavelmente, partiu muito antes de poder celebrar estes 10 anos.

CNPD - Comissão Nacional de População e Desenvolvimento

Comissão Nacional de População e Desenvolvimento

Endereço: SBS Quadra 01 Bloco J Ed. BNDES IPEA Sala 1627 70076-900 Brasília-DF

Tel: (61) 3315-5193 - Fax: (61) 3315-5183/3315-5291

Projeto Gráfico, Capa e Diagramação

Traço Publicações e Design – Flávia Fábio e Fabiana Grassano

Assistente: Renata Costa

Fotografias da capa

Banco de imagens - UNFPA

Preparação de originais

Códice Consultoria e História

Revisão

Daisy Steiner de Miranda Ribeiro

Gráfica

Sitta Gráfica e Editora Ltda.

Tiragem

500 exemplares

Financiamento

Fundo de População das Nações Unidas - UNFPA



Ficha catalográfica: Maria Célia Carvalho Resende

361.61981 R586p 2007	A população nas políticas públicas: gênero, geração e raça / Eduardo L. G. Rios-Neto (organizador) – Brasília: CNPD: UNFPA, 2006. 180 p. Transcrição das palestras apresentadas no Seminário Comemorativo dos 10 anos da Comissão Nacional de População e Desenvolvimento, CNPD, com o tema “A População nas Políticas Públicas: gênero, geração e raça”. 1. Políticas públicas - Brasil. 2. Juventude – Brasil. 3. Idosos - Brasil. 4. Brasil – População. 5. Brasil – Questão racial. I. Rios Neto, Eduardo Luiz Gonçalves. II. Comissão Nacional de População e Desenvolvimento (Brasil). III. Fundo de População das Nações Unidas. IV. Seminário Comemorativo dos 10 anos da Comissão Nacional de População e Desenvolvimento, CNPD (2005: Brasília, DF)
----------------------------	--

CDD

Sumário

APRESENTAÇÃO

Eduardo L. G. Rios-Neto e Taís Freitas Santos	11
---	----

ABERTURA

Eduardo L. G. Rios-Neto	13
Glauco Arbix	14
Luiz Antônio Pinto de Oliveira	15
José Eustáquio Diniz Alves	15
Taís Freitas Santos.....	16
Anna Peliano	17

PAINEL: A POPULAÇÃO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Abertura

Eduardo L.G. Rios-Neto	19
------------------------------	----

Relação entre os beneficiários do Bolsa Família e a população brasileira

Jeni Vaitsman	22
---------------------	----

Previdência social e geração

Helmut Schwarzer	25
------------------------	----

Debate

.....	30
-------	----

Relato Qualitativo

José Eustáquio Diniz Alves	37
----------------------------------	----

SESSÃO 1

POPULAÇÃO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS: RAÇA

Abertura

Wania Sant'Anna	41
-----------------------	----

Questão racial e mercado de trabalho

Mário Theodoro	41
----------------------	----

Abordagem universalista e de ação afirmativa: a convergência para a promoção de equidade social

Diva Moreira46

Debate51

Relato Qualitativo

Paula Miranda-Ribeiro57

SESSÃO 2

POPULAÇÃO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS: GERAÇÃO – JOVENS E IDOSOS

Abertura

Nair Heloísa Bicalho de Sousa61

Políticas públicas de juventude, balanço e perspectivas

Regina Célia Novaes61

Mecanismos de Proteção social para a população idosa

Ana Amélia Camarano67

Desafios para políticas relacionadas às juventudes

Mary Garcia Castro72

Debate78

Relato Qualitativo

Paula Miranda-Ribeiro78

SESSÃO ESPECIAL: HOMENAGEM À DOUTORA ELZA BERQUÓ

Eduardo L.G. Rios-Neto81

Nilcéa Freire81

Paulo Paiva83

José Alberto Magno de Carvalho85

Murilo Lôbo87

Debate87

Elza Berquó89

SESSÃO 3

MIGRAÇÃO INTERNACIONAL: OS ATORES INSTITUCIONAIS

Anteprojeto da “Nova lei de estrangeiros”

Maria Cláudia Campo Cabral93

O Parlamento brasileiro e a migração internacional

Orlando Fantazzini99

Diretrizes do Conselho Nacional de Imigração

Nilton Benedito Branco Freitas104

Comunidades brasileiras no exterior

Manoel Gomes Pereira110

Debate115

Lançamento do Relatório da GCIM

Apresentação do Relatório da Comissão Global de Imigração

Mary Garcia Castro118

Relação OIM e Documento GCIM: desdobramentos futuros

Eugenio Ambrosi123

Relato Qualitativo	
Neide Lopes Patarra e Dimitri Fazito	127
SESSÃO 4	
DIVIDENDO DEMOGRÁFICO NO BRASIL E MÉXICO	
Abertura	
Ralph Hakkert	131
Pesquisa comparativa: Brasil e México	
Joseph E. Potter	131
Bônus demográfico: Brasil	
Eduardo Rios-Neto	133
Dividendo demográfico: México	
Octavio Mojarro	139
Debate	145
Relato Qualitativo	
Ana Maria Hermeto Camilo de Oliveira	150
SESSÃO 5	
POPULAÇÃO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS: SAÚDE REPRODUTIVA	
Abertura	
Elisabeth Meloni Vieira	155
Mortalidade materna de mulheres negras	
Alaerte Leandro Martins	156
Pesquisa sobre planejamento familiar	
Maria José Duarte Osis	160
Juventude e sexualidade	
Wilza Villela	166
Debate	173
Relato Qualitativo	
Suzana Cavenaghi	173
ENCERRAMENTO	
Eduardo L.G. Rios-Neto.....	179

Apresentação

Este livro é fruto do Seminário Comemorativo dos 10 Anos da CNPD – A População nas Políticas Públicas: Gênero, Geração e Raça, realizado em 24 e 25 de novembro de 2005, no Auditório do IPEA, em Brasília. Dividido em um painel e cinco sessões temáticas, o seminário tratou de políticas públicas, com ênfase em educação, previdência e transferência de renda; raça; gerações (jovens e idosos); migração internacional; dividendo demográfico; e saúde reprodutiva. Houve, ainda, uma sessão especial de homenagem à Dra. Elza Berquó, presidente da CNPD desde a sua fundação até 2004, bem como o lançamento do Relatório da Comissão Global de Imigração – GCIM.

Há dois tipos de articulações entre os temas cobertos pelo seminário. Por um lado, a discussão sobre as políticas públicas, o dividendo demográfico e a migração internacional apontam para temáticas que vieram para ficar no contexto das políticas públicas brasileiras, onde a dinâmica populacional interage com todos os três aspectos. Por outro lado, as dimensões de gênero, geração e raça constituem um universo temático central para a atuação da CNPD, onde o componente populacional é preponderante e os desafios para as políticas públicas modernas estão colocando de forma premente.

Este livro é um reflexo bastante fiel do que aconteceu durante o Seminário e cada capítulo corresponde a um painel ou sessão, na ordem em que eles ocorreram. As falas dos palestrantes foram transcritas e posteriormente revisadas pelos autores. Foram reproduzidos, também, os debates ocorridos após cada sessão. Encerrando cada capítulo, há um relato qualitativo da sessão, assinado por um demógrafo convidado.

Apesar de publicado mais de um ano após a realização do Seminário, tanto as temáticas abordadas quanto as falas dos palestrantes permanecem bastante atuais. A questão da articulação das políticas assistenciais focalizadas (como a transferência de renda) com as políticas universais clássicas (saúde e educação) e as de risco (seguridade social) estão na pauta do mix de políticas sociais disponíveis para os governantes. Debates acerca do papel do dividendo demográfico e dos conflitos intergeracionais na política pública dão um tempero populacional a estas questões. Além disso, o debate de gênero sobre saúde reprodutiva, no que diz respeito ao planejamento da fecundidade e à descriminalização do aborto, a questão das cotas e ações afirmativas no que tange à discriminação racial, e a premência de políticas

públicas para jovens e idosos no que tange a gerações confirmam a atualidade destas temáticas.

Ao retratar fielmente a dinâmica do Seminário, que contou com a participação de especialistas, tanto cientistas quanto formuladores de políticas públicas, esperamos que este livro seja menos técnico ou acadêmico e mais aplicado, no sentido de contribuir para reforçar a incorporação do componente populacional nas políticas públicas e no planejamento de longo prazo.

Eduardo L. G. Rios-Neto
Taís Freitas Santos

Agradecimentos

Gostaria de agradecer aos e às palestrantes deste Seminário, cujas falas contribuíram, de maneira inequívoca, para o debate sobre população e políticas públicas no Brasil. Agradeço aos membros da CNPD, às conselheiras Elisabeth Meloni Vieira, Maria Coleta Oliveira, Mary Garcia Castro e Wania Sant'Anna e ao conselheiro José Alberto Magno de Carvalho, cujas idéias e o espírito de cooperação se fazem presentes no evento e sem os quais ele não teria acontecido. Agradeço também ao Coordenador do GT de Migrações na CNPD, Duval Magalhães Fernandes, peça fundamental nesta engrenagem. Agradeço ao IPEA, que nos acolhe, e ao diligente apoio de Elisabeth Marins, Secretária-Executiva da CNPD. Agradeço, também, ao Fundo de População das Nações Unidas e à sua representante, Taís Freitas Santos, que não tem medido esforços para financiar as atividades da CNPD, entre as quais estão o Seminário e este livro. Agradeço a Lígia Maria Leite Pereira e Maria Auxiliadora de Faria, da Códice Consultoria e História, a Fabiana Grassano e Flávia Fábio, da Traço Publicações e Design, e a Paula Miranda-Ribeiro, minha mulher e companheira, não apenas pelos bastidores da produção e reprodução desta obra, mas também pela tolerância quanto à minha desorganização nas tarefas do lar e pela paciência acerca da escassez de momentos puros de lazer, fundamentais para que venha conseguindo conciliar minhas tarefas profissionais enquanto professor, pesquisador e Presidente da CNPD.

Belo Horizonte, março de 2007
Eduardo L. G. Rios Neto

ABERTURA

Estamos dando início ao Seminário Comemorativo dos 10 anos da Comissão Nacional de População e Desenvolvimento, CNPD, com o tema "A População nas Políticas Públicas: gênero, geração e raça".

Este evento é uma iniciativa da CNPD e do IPEA, em parceria com o Fundo de População das Nações Unidas. Serão abordados aspectos relacionados à população e às políticas públicas, sob a ótica de gênero, geração e raça. Serão também destacadas questões ligadas à saúde reprodutiva, dividendo demográfico e migração internacional. Durante o Seminário, ocorrerá o lançamento, no Brasil, do Relatório da Comissão Global sobre Migração Internacional das Nações Unidas, GCIM. Uma cerimônia especial irá marcar a comemoração dos 10 anos da CNPD, quando será homenageada a Dra. Elza Berquó, Presidente da Comissão no período de 1995 a 2004. Para fazer a coordenação dos trabalhos de abertura do seminário, tem a palavra o Presidente da CNPD, Eduardo Rios-Neto.

EDUARDO L. G. RIOS-NETO

Presidente da CNPD, professor titular do Departamento de Demografia e pesquisador do Cedeplar, UFMG

É com muita honra e satisfação que abro este evento comemorativo dos 10 anos da CNPD. Gostaria de enfatizar que, de forma resumida, a função precípua da CNPD é tratar da introdução e promoção do componente populacional das diversas ações no âmbito do executivo. Como a área populacional, e quem está afeito a ela, sabe que curto prazo para um demógrafo é, no mínimo, vinte anos, não poderíamos estar numa casa mais adequada como esta, o IPEA, e fazendo parte, como o faz a Comissão, do Ministério do Planejamento. Claro que temos com interações com outros ministérios – por exemplo, no que tange à área de saúde reprodutiva, a ser tratada aqui, temos relações com o Ministério da Saúde.

O conteúdo deste seminário traz a interação com o Executivo ao seu ponto focal. Quase todos os participantes têm uma inserção na ação de execução e a nossa idéia, para aqueles que já aceitam promover a incorporação do componente populacional e para aqueles que ainda não estão atentos ao impacto da dinâmica demográfica, é que iniciem essa atenção no que tange ao planejamento de longo prazo, o qual consideramos importante.

Um segundo componente da função precípua da CNPD também está presente neste encontro: a promoção e o auxílio ao governo no que se refere à participação nas convenções internacionais afeitas à questão da população e dos direitos humanos. Este sempre foi um dos pontos fortes da CNPD e pretendemos mantê-lo. Há duas situações particulares neste evento que confirmam isso. Uma é a homenagem à Dra. Elza Berquó, ex-presidente da CNPD, em que ficarão bastante claras muitas das características dos 10 anos da CNPD – dos quais 9 sob a gestão da Dra. Elza Berquó –, que vem de sua própria fundação, a partir da Conferência do Cairo, e a participação ativa da CNPD nas revisões das conferências internacionais.

O lançamento do relatório da Global Commission for International Migration (GCIM) neste evento, a participação do Representante Regional da Organização Internacional de Migração (OIM) e a sessão sobre migração internacional, envolvendo os quatro atores principais - três do executivo e um deputado, representando o Legislativo -, coroam a continuidade dessa tendência. Este não é um seminário técnico ou acadêmico e sim um seminário de execução de economia política – se posso usar o termo, na sua acepção prática –, em que a concepção é o pano de fundo para os atores reais na formulação e implementação das políticas. Portanto, acredito que, se o seminário cumprir essa integração, irá refletir este momento de maturidade e transição no âmbito da CNPD.

GLAUCO ARBIX

Presidente do IPEA

Bom dia a todos e a todas. Cumprimento meus colegas de mesa, em especial Eduardo Rios-Neto, Anna Peliano e a representante do Fundo de População das Nações Unidas.

Quero registrar minha gratidão à Professora Elza Berquó. Desde a conferência do Cairo em 1994 e o início de seus trabalhos junto a CNPD aprendi a admirar a lucidez da professora Elza Berquó. Eu a conheci no Cebrap, em São Paulo, há muitos anos. Extremamente dedicada e preocupada com as questões da saúde reprodutiva da mulher, a profa. Elza é um expoente na defesa dos direitos sexuais. Trabalhou de maneira intensa para desenvolver uma série de atividades de aperfeiçoamento democrático das relações entre Sociedade e Estado, que tem presença certa em textos e discursos de sociólogos e políticos, mas de difícil consecução na vida real. A profa. Elza percebeu e trabalhou para desenvolver sinergias entre movimentos de defesa de direitos e os gestores e formuladores de políticas públicas. Como mulher, pesquisadora e cidadã, dedicou grande parte de sua vida a trabalhar na encruzilhada das relações complexas que marcam a sociedade e o Estado no Brasil. Não tenho dúvidas de que seu trabalho contribuiu para dar mais nitidez à informação e melhorar a qualidade das políticas públicas. Por isso mesmo, tenho convicção de que estamos em débito com essa que foi uma das grandes responsáveis por colocar o Brasil na posição de vanguarda na discussão sobre os direitos sexuais e sobre a saúde reprodutiva.

Hoje, ao comemorar os 10 anos de existência da CNPD, considero mais do que oportuno expressar o meu respeito e render homenagem à professora Elza Berquó. Gostaria de deixar a ela o meu abraço, na certeza de que seu exemplo continuará inspirando as decisões estratégicas da CNPD. A geração atual recebeu a Comissão de

boas mãos. Vocês que estão à frente da CNPD têm a capacidade, a competência e, o mais importante, a sensibilidade para conduzir essa entidade de modo a produzir os trabalhos com a relevância que nosso País necessita. Muito obrigado.

LUIZ ANTÔNIO PINTO DE OLIVEIRA

Coordenador de população e indicadores sociais do IBGE

Bom dia a todos e a todas. É enorme a satisfação de retornar ao plenário da Comissão Nacional de População e Desenvolvimento.

Como representante do IBGE, fui membro efetivo da Comissão desde o início, em 1996, até 2003. Devo dizer que testemunhei concretamente a importância da Comissão, o trabalho da Dra. Elza e suas atividades no sentido de ordenação dos estudos, pesquisas e, sobretudo, dos desdobramentos políticos, em que se relacionam as questões populacionais e sociais com as atividades políticas propriamente ditas. O IBGE, produtor oficial de informações e estatísticas, sobretudo no campo demográfico, tem grandes responsabilidades na divulgação de índices oficiais, estimativas e projeções. E, além dos censos demográficos, também produz um conjunto amplo de pesquisas, em geral domiciliares, de natureza sócio-econômica e demográfica. Nesse sentido, o IBGE entende, aceita e estimula os posicionamentos da CNPD. Entende que isso é necessário para a definição dos campos que relacionam as informações das políticas públicas, e está permanentemente aberto a incorporar as demandas e, sobretudo, as sugestões temáticas e requisitos que a Comissão venha a definir nas suas grandes linhas de trabalho, consultando a sociedade e os meios acadêmicos e científicos. Como representante do IBGE, é um imenso prazer estar, nesta ocasião, celebrando os 10 anos da Comissão e participando deste seminário, que trata de grandes linhas temáticas que têm profundas implicações sobre a sociedade: a questão da população, das minorias, das migrações internas, da saúde reprodutiva. Enfim, um elenco de grandes temáticas que, nestes 10 anos de funcionamento, a CNPD tratou, desenvolveu e produziu relatórios e informações. Agradeço a todos e estou à disposição, em nome do IBGE.

JOSÉ EUSTÁQUIO DINIZ ALVES

Tesoureiro da Associação Brasileira de Estudos Populacionais – ABEP
e professor do mestrado em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais da
Escola Nacional de Ciências Estatísticas – ENCE/IBGE

É uma satisfação estar aqui representando a Associação Brasileira de Estudos Populacionais, ABEP, e dizer que ela tem uma relação de “carne e unha” com a CNPD. Já foi mencionado o papel que a Dra. Elza Berquó teve, como fundadora e ex-presidente da ABEP, na Conferência do Cairo e, conseqüentemente, na criação e na gestão da CNPD, em boa parte destes primeiros 10 anos da sua existência. Toda a atuação da ABEP de apoio junto à CNPD é a de transformar a antiga idéia de que a população seria objeto de políticas públicas na idéia de que a população é sujeito das políticas públicas. A ABEP lutou por isso ao longo de sua existência e a CNPD tem encaminhado plenamente esse pleito nestes 10 anos. Tanto pela sua trajetória profissional como demógrafo, quanto na sua trajetória na CNPD, Eduardo Rios-Neto está levando isso a cabo com muita dedicação e eficiência.

Não posso deixar de falar do que a ABEP fez este ano, em uma rápida propaganda. Somente em 2005, a ABEP promoveu sete seminários nacionais em várias regiões do Brasil. Fizemos um em Salvador, um em Campinas, dois em São Paulo, um em Curitiba, um no Rio de Janeiro e um em Belo Horizonte. É preciso dizer que todos esses seminários tiveram o apoio fundamental do Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA), sem o qual não poderiam ter acontecido, além do apoio do CNPq, da Fapesp e de outras entidades. Além disso, a ABEP está apoiando seminários promovidos pelo IBGE, do qual também faço parte. São dois seminários internacionais neste ano, um sobre deficiências, já realizado, e, na próxima semana, ocorrerá o "Seminário Internacional sobre Crítica e Imputação de Dados", cuja idéia é melhorar as estatísticas públicas.

A mensagem que trazemos para esta reunião é que a ABEP, em todas as suas atividades, quer reforçar a idéia da população como sujeito das políticas públicas e, principalmente neste momento, a questão do bônus demográfico. A população brasileira está passando por um momento em que a estrutura populacional favorece o desenvolvimento econômico e o combate à pobreza.

Para finalizar, gostaria de dar os parabéns ao Eduardo e desejar muito sucesso neste seminário e em toda a sua gestão. Que possamos, realmente, colocar em prática os objetivos programáticos da ABEP, que vieram desde o Cairo, para a boa qualidade das políticas públicas e do combate à pobreza no Brasil. Muito obrigado.

TAÍS FREITAS SANTOS

Representante auxiliar do Fundo de População das Nações Unidas – UNFPA

Bom dia a todos e a todas. Quero agradecer ao Eduardo Rios-Neto o convite para participar desta Mesa. Quero também dizer que é uma satisfação muito grande estar neste seminário de comemoração dos 10 anos da CNPD.

A CNPD foi criada por um Decreto Presidencial, em 28 de agosto de 1995. Como o Eduardo Rios-Neto bem salientou, foi criada com o objetivo de contribuir para a formulação de políticas e também para a implementação de ações integradas, ações essas relativas à população em desenvolvimento no sentido mais amplo, já que inclui também saúde reprodutiva, conforme orientação do programa de ação do Cairo. Além do mais, tem como objetivo monitorar, avaliar e revisar a execução das políticas e das ações.

Se fizermos um balanço dos 10 anos de atuação da CNPD, chegaremos a um resultado bastante positivo. Podemos perceber que a CNPD tem trazido para a pauta de discussão um debate ampliado, envolvendo tanto governo quanto sociedade civil, de temas da mais alta relevância. Por exemplo, juventude, envelhecimento, migrações internacionais, saúde reprodutiva, violência, emprego, etc., foram alguns dos temas abordados pela CNPD, com grande contribuição para as políticas públicas.

Quando pensamos em CNPD, é praticamente inerente que duas associações sejam automaticamente feitas. A primeira é que a Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento, que foi a conferência do Cairo, em 1994, a qual, todos nós aqui sabemos, representou um marco em relação às conferências multilaterais que, até então, vinham sendo organizadas pela ONU. Isso porque passou-se de

um enfoque mais voltado para a preocupação com as questões de crescimento populacional e suas implicações, para uma questão um pouco mais abrangente de promoção de uma vida melhor para as populações do planeta. É bom lembrarmos que, durante a Conferência, a delegação brasileira teve um papel muito importante, atuando com competência, seriedade e serenidade. Não só durante o Cairo, mas também no seguimento, no “Cairo + 5” e no “Cairo + 10”. Aos que estiveram na delegação brasileira, os meus parabéns, bastante atrasados, mas sempre válidos.

A segunda associação que fazemos, também inerente, é com a Dra Elza Berquó. A associação com a Elza não é simplesmente pelo fato de ter sido ela a primeira presidenta da CNPD; também por isso, mas grande parte do trabalho da CNPD deve-se realmente à sua garra, dinamismo e disposição. Algumas pessoas que estiveram presentes ao Encontro da ABEP, no ano passado [2004], tiveram oportunidade de assistir a uma homenagem prestada à Elza, onde essas características foram bastante enfatizadas por várias pessoas. A presença da Elza à frente da CNPD teve um outro lado muito importante, que foi o de promover a aproximação e articulação da comunidade demográfica com o Movimento Feminista, o que teve uma importância muito grande.

Para finalizar, gostaria de, em nome do Fundo de População das Nações Unidas, dizer que a entidade se sente muito contente e está bastante honrada por, de certa forma, ter contribuído para a viabilização de todo o trabalho da CNPD, inicialmente com a Elza e agora com o Eduardo, com toda sua competência e dinamismo. Esperamos poder continuar com essa parceria que, para nós, é extremamente importante. O que espero mesmo é que, daqui a 10 anos, possamos estar aqui novamente comemorando mais uma década de trabalho, produção e contribuição da CNPD. Muito obrigada.

ANNA PELIANO

Diretora da Diretoria de Estudos Sociais do IPEA

Bom dia a todos. Quero fechar esta mesa de abertura parabenizando a CNPD pelos 10 anos e também os parceiros, ABEP e UNFPA, que viabilizaram este seminário. Gostaria de dizer que nós, do IPEA, temos uma satisfação muito grande de também poder ser parceiros nessa história. Dez anos já é uma história, porém curta; por isso, esperamos que a CNPD tenha longos anos pela frente. Os pontos principais dessa história já foram aqui falados, como também o papel que a CNPD desempenhou ao longo desses anos.

Parabenizo pelo tema que escolheram para os 10 anos, que é pensar no futuro. Pensar as políticas públicas e que desafios potenciais a dinâmica populacional traz às políticas públicas é um excelente tema. Estamos olhando para trás e vamos olhar para frente. Temos grandes desafios nas políticas públicas e, sobretudo quando pensamos no segmento de jovens, idosos e mulheres, sabemos que temos um desafio dobrado. Como transformar ações fragmentadas nas diversas instâncias administrativas e nas diversas instituições – e tem de ser assim porque a questão demográfica tem de ser mesmo pensada nas diversas instituições? Como evitar que a política seja um somatório de ações fragmentadas e se transforme num instrumento articulado de intervenção, possível de ser avaliado e acompanhado

no seu conjunto? Portanto, quando estamos pensando em gênero, raça e geração, estamos falando de segmentos que têm de ser pensados de forma cada vez mais inovadora e mais forte nas políticas públicas. Uma reunião com especialistas para refletir sobre esses desafios e pensar o programa de trabalho daqui para frente foi uma excelente iniciativa. Quero parabenizar todos e desejar um ótimo trabalho. Desejo muito sucesso. Obrigada.

A população nas políticas públicas

ABERTURA

EDUARDO L. G. RIOS-NETO

Presidente da CNPD, professor titular do Departamento de Demografia e pesquisador do Cedeplar, UFMG

Antes de passar a palavra aos palestrantes, iniciarei o painel com uma breve introdução. O tema do painel não é fortuito. Ele tem um mote estrutural, digamos assim, da temática do seminário e da inserção da CNPD nas políticas públicas.

Sob o ponto de vista do Estado de bem-estar, e tendo em vista tanto a dinâmica da estrutura etária quanto a dinâmica geracional, seus dois pilares são precisamente a seguridade social, por um lado, e a educação, por outro. Sob o ponto de vista de direitos universais, as funções precípuas da educação e da seguridade social são os componentes clássicos do Estado de bem-estar em qualquer sociedade. É importante observar que esses dois componentes retratam, para a população como um todo, dois momentos da estrutura etária e das distintas gerações. Um está na base da pirâmide populacional e o outro está no topo da pirâmide. Claro que educação e seguridade social cobrem outros riscos que envolvem a pirâmide como um todo mas, primordialmente, uma atende a base da pirâmide populacional, enquanto a outra atende o topo. Há, ainda, um terceiro componente, o qual depende de circunstâncias históricas, uma vez que não faz parte da tradição do Estado de bem-estar clássico. Trata-se do ataque imediato à exclusão via combate à pobreza.

Os três ministérios representantes dessas políticas nesta sessão – Educação, Previdência Social e Desenvolvimento Social – são emblemáticos para a questão da população nas políticas públicas. Não que os demais não sejam importantes; tanto o são que estão presentes na programação do Seminário. A idéia de montar o Painel na introdução do Seminário foi de ditar o tom, menos numa perspectiva acadêmica *strito sensu*, e sim na perspectiva dos gestores de políticas públicas. O lado acadêmico e técnico-científico das previsões demográficas e da dinâmica populacional serve como pano de fundo, mas privilegia-se aqui a prática.

Outro componente que acredito ser importante, tem a ver com um trabalho que escrevi para a *Revista Brasileira de Estudos Populacionais*¹, num volume que reúne

¹ RIOS-NETO, E. L. G. Questões emergentes na análise demográfica: o caso brasileiro. *Revista Brasileira de Estudos de População*, São Paulo, v. 22, n. 2, p. 371-408, 2005.

os ex-presidentes da ABEP. No meu caso, foi encomendado um artigo em que eu fizesse uma aposta em termos do futuro na questão populacional. Como parte dessa reflexão, discuti, dentro dos limites de um demógrafo, as políticas sociais brasileiras numa perspectiva histórica. Discuti a literatura sobre isso no campo do conflito e da solidariedade geracional, bem como no campo da economia.

Assim como vamos falar aqui sobre questões de gênero e raça, há um conflito entre gerações – por um lado, as crianças que não têm poder de voto, que são representadas, muitas vezes, com uma certa invisibilidade na questão das políticas públicas; por outro, os idosos, que teriam um lobby político bastante mais articulado na defesa de seus direitos. Esse desequilíbrio pode provocar, inclusive, desequilíbrios em alocações e decisões de alocações de recursos governamentais. Essa visão é prevalente, por isso é importante ser introduzida pela CNPD.

Na PAA – Population Association of America, a associação dos demógrafos americanos, a tradição é que o presidente faça uma apresentação científica durante o encontro anual, numa sessão plenária. Em 1984, Samuel Preston tentou mostrar como, nos Estados Unidos, os direitos políticos das crianças e a alocação de recursos para elas eram totalmente sub-representadas, vis-à-vis os idosos, e que isso decorreria da economia política, na falta de outro termo, de políticas públicas. Na própria economia, na aplicação da teoria dos jogos, começou-se a tratar de conflito geracional como um jogo, com poder de barganha e uma série de outros conceitos. Menciono isso apenas para contextualizar que esta é uma possibilidade, porque acredito que este é um paradigma importante.

O economista que ganhou o Prêmio Nobel em 1992, Gary Becker, tem uma hipótese de que é o paradigma oposto, o chamado paradigma da eficiência, que trata das relações entre família e Estado. Ele tenta mostrar como, no caso da política pública, tanto educacional quanto da seguridade social, deficiências alocativas da família são resolvidas pela política pública, particularmente a política pública educacional e a da seguridade social. O argumento dele é para o caso americano, fazendo referências históricas, mas há alguns outros casos onde se volta ao século XIX. A revolução se deu primeiro na educação e, depois, com o Estado de bem-estar, a seguridade social foi implementada. Há uma lógica, porque é preciso aumentar a massa salarial e, para isso, é necessário capital humano – Becker é o pai do termo capital humano, e não entro na querela se este conceito é relevante ou não. O ponto é que o aumento da massa salarial viabilizaria a implementação mais universal da seguridade. Isso foi chamado, pela literatura, de hipótese da eficiência.

No caso brasileiro, é paradoxal que a Lei Elói Chaves, que cria a previdência, veio antes da educação². A previdência começou no modelo bismarkiano, no setor formal, mas a sua generalização e universalização antecederam a revolução nas matrículas e na cobertura escolar. A universalização do ensino só ocorreu na última década do século XX. O Brasil teve, então, um processo invertido. É claro que deve haver razões políticas para isso, as quais não estou querendo tratar, mas esse é

² A lei de criação das Caixas de Aposentadorias e Pensões, de 1923, é considerada a primeira lei de previdência social e ficou conhecida como Lei Elói Chaves.

um fato: o que tinha de vir primeiro veio depois e foi muito mais excludente e atrasado. A ausência da educação é um dos indicadores clássicos da exclusão no Brasil ou o foi durante todo o século XX.

Quando houve o excedente previdenciário entre 1950 e 1970 – como o regime é de repartição, se algo é excedente tem de ser gasto em alguma coisa –, o parceiro da previdência não foi a educação, mas sim a infra-estrutura urbana. Entre outras coisas, construiu-se Brasília e uma série de estradas. Isso é história e não estou emitindo juízo de valor a respeito dela, mas é inegável que essa opção teve um custo. Quer dizer, nos seus pactos, nas suas composições políticas, a sociedade brasileira privilegiou uma parceria de recursos públicos entre investimento em infra-estrutura e implantação do regime de previdência, com todas as suas características, para o bem e para o mal. Mas alguém ficou sucateado, e esse alguém é elemento importante da política de bem-estar social: a educação, que só começou a ser corrigida na década de 1990. A ausência de uma política de gasto público com educação no Brasil é gritante e qualquer análise de série histórica mostrará isso.

Neste momento, há um desafio e um paradoxo para a educação, que lanço nesta sessão. O paradoxo é que eu vejo que a razão de dependência crescerá muito e é importante saber o *timing* desse crescimento. A educação pode ser o fator de solução da crise da previdência. No modelo clássico, ela vem primeiro exatamente porque é o único fator capaz de aumentar a massa salarial, dado uma certa constância da população contribuinte. Considero este o desafio do século XXI. Por incrível que pareça, a culpa não é de quem está na gestão da previdência; o pacto previdenciário privilegiou outros arranjos e sei que tendo a ser um pouco darwinista porque acredito que, se esses arranjos prevaleceram, é porque os elementos da economia política da sociedade daquele momento somente viabilizaram isso. No entanto, há uma possibilidade de ajuste de contas de parceria da previdência com a geração dos mais jovens, exatamente no contexto de dividendo demográfico, em prol da eficiência e não do conflito, até como única condição de sobrevivência em longo prazo para a própria previdência. O Ministério do Desenvolvimento Social ajuda a resolver um pouco esse problema da parceria previdência-educação, ao tentar sanar carências estruturais. O Bolsa Família tem, claramente, uma das condicionalidades chave exatamente na área de educação. Assim, vejo o Bolsa Família como um instrumento auxiliar para resolver o problema da previdência em longo prazo. Isso fecha a estrutura da proposta para a sessão.

Nesse sentido, gostaria muito de ter contado com a presença do professor Reynaldo Fernandes, Presidente do INEP, que contextualizaria quais os desafios, sob o ponto de vista do INEP e do Ministério da Educação, de cobertura escolar. Nós já sabemos que, em termos de cobertura escolar, na década de 1990, chegamos a um nível adequado, pelo menos no Ensino Fundamental. Hoje, o desafio maior é o desafio da qualidade. Infelizmente, o Prof. Reynaldo não pôde comparecer. Ficaremos, então com as perspectivas dos Ministérios do Desenvolvimento Social e da Previdência Social. Desde já, agradeço as participações de Jeni Vaitsman e Helmut Schwarzer.

RELAÇÃO ENTRE OS BENEFICIÁRIOS DO BOLSA FAMÍLIA E A POPULAÇÃO BRASILEIRA

JENI VAITSMAN

Diretora do Departamento de Avaliação e Monitoramento do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

Bom dia a todos. Gostaria de agradecer ao Eduardo, principalmente, a oportunidade de estar participando desta mesa.

Primeiro, gostaria de falar sobre a Secretaria de Avaliação e Monitoramento do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, SAGI, que estou representando neste evento. É uma Secretaria que foi criada junto com o Ministério, há cerca de um ano e meio, com a função precípua de avaliar e monitorar as políticas públicas do MDS, que hoje se desdobram em cerca de 23 programas. Estamos fazendo um esforço de institucionalizar a avaliação e o monitoramento como parte da formulação e implementação das políticas. A avaliação “de dentro” das políticas e programas é um esforço inovador, quer dizer, o resultado de avaliações que dê um *feedback*, um subsídio para reorientação, para mudar as políticas e programas. É um processo que estamos iniciando e que vem implicando num esforço enorme de gestão e construção institucional. Embora grande parte de nossas avaliações seja feita por instituições externas, nós acompanhamos, com todo um esforço de formulação, construção e acompanhamento. Esta foi a primeira Secretaria a ser criada com essa função dentro de um Ministério no Brasil.

Esta apresentação mostra a relação entre os beneficiários do Bolsa Família e a população brasileira. Fizemos um exercício no Ministério a partir dos dados que temos no Cadastro Único dos Programas Sociais, comparando os dados dos beneficiários do Bolsa Família, com os do Censo 2000 e com dados da PNAD³ de 2003.

Fizemos algumas comparações para ver se realmente a população que estamos atingindo tem características de pobreza. Características não necessariamente vinculadas à renda, porque a entrada para o programa se dá através do corte de renda apenas. Nós temos, hoje, segundo estimativas que foram feitas para o Ministério do Desenvolvimento Social, com base na PNAD de 2001 para esse propósito, aproximadamente 11,2 milhões de famílias pobres, que seriam cerca de 44 milhões de pessoas. Isso tomando como corte de renda de pobreza um cálculo que foi feito segundo o salário mínimo de 2001, que era de noventa reais, que correspondiam a meio salário-mínimo. No corte de famílias extremamente pobres, teríamos incluído nesse conjunto de 44 milhões, 18 milhões de pessoas, ou seja, cerca de 4 milhões e meio de famílias. Esta é a estimativa de famílias pobres e extremamente pobres.

O programa Bolsa Família é um programa de transferência condicionada de renda para as famílias com renda per capita até cem reais. Os noventa reais foram reajustados para cem, independentemente de salário. O Bolsa Família foi criado em outubro de 2003, unificando programas de transferência de renda que existiam anteriormente, com os objetivos de combater a fome, a pobreza e a exclusão social, melhorar a situação nutricional e de saúde das famílias e a situação educacional das

³ Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, realizada pelo IBGE anualmente, exceto em anos censitários.

crianças. Para isso, o programa pressupõe que a família beneficiária cumpra certas condições nas áreas de saúde e educação. As mulheres grávidas têm de ir ao posto de saúde fazer o acompanhamento pré-natal e também o acompanhamento pós-parto. As mães, os pais ou responsáveis, têm de levar as crianças para vacinação nos postos de saúde; é exigida a frequência escolar das crianças de 7 a 15 anos. A cobertura do Bolsa Família atinge hoje, em outubro de 2005, cerca de 8,2 milhões de famílias, o que significa que atinge cerca de 32 milhões de pessoas. Isso corresponde, segundo nossas estimativas, a 73,2% das famílias pobres no país.

Hoje, o programa está em todos os municípios brasileiros, tem um alcance bem alto. A meta é chegar a 8,7 milhões de famílias em 2005 e alcançar aqueles 11,2 milhões de famílias até o final do ano que vem. A evolução de recursos investidos nos programas de transferência de renda em bilhões de reais não é só do Bolsa Família, porque este unificou outros programas existentes, como Bolsa Escola, Cartão Alimentação, Bolsa Alimentação, Vale Gás⁴. Progressivamente, ele vem unificando, num esforço de racionalização, tanto da gestão dos benefícios quanto do alcance do público-alvo. Pela PNAD de 2001, a estimativa de pobres em relação às famílias atendidas – os dados que temos são de 2005 – mostram o seguinte: a maior concentração de famílias pobres é no Nordeste e a concentração de atendimentos também é no Nordeste. É onde ele se concentra mais em número de atendimentos, com foco justamente no número de famílias mais pobres do país. Temos também os valores de proporção de famílias atendidas em relação às famílias pobres por região e a porcentagem. Quase 50% dos atendidos do Bolsa Família estão na região Nordeste, o que corresponde a cerca de 71% das famílias pobres desta região.

Os outros números que apresentamos aqui são as comparações que fizemos para verificar se, a partir de alguns indicativos de pobreza, a nossa população-alvo estava sendo realmente bem focalizada. Foi um exercício a partir da comparação de base de dados. Tomamos, então, por tipo de escoamento sanitário. Seleccionamos os beneficiários do Bolsa Família que estão dentro do Cadastro Único. Este é um cadastro do programa social do governo, o cadastramento da população alvo num único cadastro, feito nos municípios. Mas nem todas as pessoas cadastradas são selecionadas ou foram selecionadas até agora. O município cadastra a população pobre e envia ao Ministério de Desenvolvimento Social, que analisa e faz a seleção dos beneficiários. A partir do Cadastro Único, pegando as pessoas beneficiárias do Bolsa Família e comparando com a população em geral do Censo de 2000, e a amostra da PNAD de 2003, vimos que nossa população concentra um número bem maior de famílias ou domicílios que têm um tipo de escoamento sanitário inadequado. São pessoas que não têm acesso à rede pública, e nem mesmo à fossa. Isso pode ser considerado um preditor de pobreza. Nossos números são maiores, em termos de condições inadequadas de saneamento. Quanto ao lixo, nossa população também é bem maior em termos de não disponibilidade de lixo coletado do que a população do Censo e da PNAD, o que também é um indicativo de condições mais precárias de vida.

A partir dos dados, vemos que a iluminação elétrica no país se expandiu muito, mas ainda assim o nosso público-alvo tem menos acesso à iluminação pública do que o resto da população. A mesma coisa quanto ao abastecimento de água; enquanto 63% do nosso público-alvo tem acesso à rede pública, a porcentagem

⁴ A palestrante apresenta dados da evolução do Programa em Power Point.

para o resto da população já é bem maior: 77% pelo Censo e 82% pela PNAD. No Cadastro Único, o número médio de residentes no domicílio é de 4,11, enquanto que no Censo é de 3,73 e na PNAD de 3,60. Quanto ao número de responsáveis por sexo, 91% dos beneficiários do "Bolsa" é do sexo feminino. Isso confirma o desenho do Programa, porque este dá preferência às mulheres para o recebimento do benefício, partindo do pressuposto de que elas cuidam dos filhos, têm mais responsabilidades no gasto e na administração dos recursos do que os homens, mesmo quando casadas legalmente.

Quanto à relação de raça/cor dos domicílios, vemos que nosso público-alvo apresenta uma proporção maior em relação às pessoas negras, que seriam pardos e pretos, segundo a classificação do IBGE. Quer dizer, 65%, enquanto no Censo é de 45% e na PNAD é de 47%. Há maior concentração de beneficiários entre a população negra. Em relação ao número de pessoas por faixa etária, moradoras do domicílio, há um dado interessante que mostra que quase 53% dos beneficiários são crianças e adolescentes até 16 anos, enquanto que na população em geral essa proporção é menor. Há um grande número de crianças e adolescentes entre os beneficiários. Fazendo uma projeção para o futuro, se eles forem acompanhados nas condicionalidades de saúde e educação, isso pode ter um efeito em relação à formação de capital humano, de melhoria das condições educacionais e de saúde desse grupo. Este foi o exercício que fizemos, comparando os dados com os do IBGE.

Antes de finalizar, quero apresentar os resultados de um *survey* que fizemos com os beneficiários do Bolsa Família, com o objetivo de investigar as percepções e atitudes dos beneficiários sobre uma série de temas ligados ao "Bolsa". O *survey* foi feito entre 10 de setembro e 4 de outubro de 2005 – é bem recente –, numa amostra de 86 municípios em todas as regiões e 2.317 entrevistas domiciliares com os responsáveis pelo "Bolsa". A margem de erro foi de mais ou menos 2,1%. O que encontramos? O Bolsa Família aumenta o rendimento médio das famílias em cerca de 35%; a renda média das famílias sobe de 302 para 365 reais, o que é um bom aumento para essa população; as famílias gastam 40% de tudo o que dispõem com alimentos e produtos de limpeza. Em relação à frequência escolar, perguntamos, do mesmo modo que a PNAD pergunta, em relação à semana anterior: das crianças na faixa entre 6 e 15 anos, 97,9 estiveram na escola. Na semana anterior à pesquisa, 84,5% compareceram às aulas todos os 5 dias; 9,5% compareceram quatro dias e 6% três ou menos dias. Quer dizer, as crianças estão indo à escola. Isso é sobre a frequência, não temos o controle sobre a qualidade, o que tem outras implicações.

Algumas considerações finais. O programa está efetivamente atingindo as metas de expansão. Levando-se em conta critérios multidimensionais, bem limitados e restritos às variáveis que encontramos no Cadastro Único, no Censo e na PNAD, levando-se em conta esses critérios, as comparações que fizemos indicam que o Programa está atingindo os mais pobres. Esta é uma hipótese a partir de um exercício; estudos mais consistentes deverão ser feitos e estão planejados. Possíveis efeitos do programa: isso só poderá ser aferido em médio e longo prazo. É possível que haja um aumento da oferta de educação e da melhoria da qualidade dos serviços, tanto de saúde quanto de educação, porque, na verdade, uma vez que o desenho do programa é descentralizado, tem de haver uma articulação entre município, governo federal e Estado, com um peso maior no município. Provavelmente, está

havendo uma indução, porque há uma cobrança de que a frequência à escola e os outros programas acabam fazendo com que as escolas passem a cuidar mais da qualidade da educação daqueles grupos. Assim, um possível efeito que pretendemos verificar é a indução da melhoria da qualidade dos serviços de saúde e educação e um aumento da oferta. As condicionalidades implicam em sistemas de informação entre o sistema da educação, da saúde, do Ministério de Desenvolvimento Social e a Caixa Econômica. Isso exige e induz a um mecanismo intersetorial. É importante sair do seu setor e ir para outro, isso força a construção da capacidade institucional em outros setores também. Um outro efeito possível é a dinamização da economia local com uma injeção de renda, sobretudo nos municípios mais pobres, pois o volume de recursos aportados pelo Bolsa Família é proporcionalmente maior que outros recursos federais, por exemplo, ou mesmo ICMS ou recursos do Fundo de Participação de Municípios, entre outros.

O impacto sobre o consumo, sobre o gasto e sobre as condições nutricionais das crianças está sendo avaliado atualmente. Estamos com 36 pesquisas em andamento, não só sobre o Bolsa Família, como também sobre outros programas. E estamos planejando mais 30, que estão começando a ser formuladas justamente para avaliar os programas e construir indicadores que possam nos dar subsídios para a melhoria da gestão e para acompanhar e verificar os efeitos desses programas sobre as condições de pobreza das populações.

PREVIDÊNCIA SOCIAL E GERAÇÃO

HELMUT SCHWARZER

Secretário de Previdência Social do Ministério da Previdência Social

Em primeiro lugar, quero agradecer o gentil convite para participar deste seminário e, desde já, registrar a homenagem à CNPD pelo seu 10º aniversário e pelos serviços que foram prestados por ela às políticas públicas brasileiras. Também aproveitar e dizer o apreço que temos pela Associação Brasileira de Estudos Populacionais, a importância dessa associação para o desenvolvimento e conhecimento das pesquisas e da qualidade que pode decorrer desse melhor conhecimento para a formulação de políticas públicas.

É importante deixar aqui registrada a importância do tema do seminário comemorativo dos 10 anos da CNPD, que é a idéia de colocar uma perspectiva intergeracional, uma perspectiva do contrato geracional que está por trás das políticas públicas. Considero inovador e importante trazer essa visão, colocada por Eduardo na abertura deste painel, de que existem elos intergeracionais entre políticas, como de educação e previdência social. A previdência social é uma política; mais do que meramente uma relação contributiva individual, é um contrato social muito mais amplo. Um contrato intergeracional envolve, inclusive, gerações que sequer nasceram, envolve pessoas que já faleceram, mas que ainda deixaram pensão para sobreviventes. Portanto, esse contrato de gerações que está por trás da previdência social não é apenas bigeracional ou trigeracional, é multigeracional. Sob esse ponto de vista, fica absolutamente transparente ou clara a importância da contribuição dos estudos populacionais e, em particular, dos trabalhos da CNPD e da Abep, para a formulação de políticas de previdência social.

Um dos pontos que pensei em mencionar aqui, talvez já pegando um dos touros pelos chifres, que enfrentamos ao longo destes anos – falo muito mais como um Secretário de Previdência Social, a partir da vivência dentro do governo – foi a própria Reforma Previdenciária, a Emenda Constitucional nº41 que desenhamos e negociamos com a sociedade ao longo do primeiro ano de governo.

Um dos pontos mais controversos dessa emenda constitucional foi a criação da contribuição dos inativos e pensionistas, que tem um pano de fundo de justiça intergeracional. A argumentação que levantamos, naquela época, a favor de criar a contribuição solidária de aposentados e pensionistas aos regimes de previdência social, que surpreendeu muitas pessoas porque não havia a expectativa de se propor uma contribuição dessa natureza, era que o desenho de uma reforma previdenciária também precisa considerar a distribuição intergeracional dos custos, dos ajustes de um sistema previdenciário. Nossa situação em 2003, era diferente, por exemplo, da Alemanha em 1957, quando foi feita uma reforma em que se trocou o indexador dos benefícios previdenciários de modo a aumentar a redistribuição da geração ativa para os aposentados. Na época, a Alemanha vivia o milagre econômico, havia a base de financiamento para tanto, e havia por trás da reforma previdenciária de 1957 a idéia de compensar a geração dos que haviam sofrido com a guerra e o processo de reconstrução, por meio de melhores benefícios previdenciários. Houve, então, um corte geracional importante.

No nosso caso, em 2003, o sistema com o qual nos deparamos é o que apresentava, e continua ainda apresentando, mas em menor escala, um desequilíbrio atuarial às regras de acesso aos benefícios, às regras de financiamentos, não mais condizentes com a realidade demográfica brasileira. Nesse caso, o rumo da reforma era diferente daquele exemplo da Alemanha, em que se podia fazer uma “reforma do bem”. O caminho do caso brasileiro era se discutir como se distribuir de uma forma mais eqüitativa os custos de um ajuste do sistema previdenciário. No fundo, o sistema previdenciário prometeu muito, mas a sociedade se transforma e é ela que dá base ao contrato social do sistema previdenciário. E a previdência social tem de caminhar junto e distribuir o prejuízo das promessas que, eventualmente, não possam ser cumpridas, caso se mantenha aquelas regras. Como foi distribuído isso? Foi distribuído entre a geração ativa, os atuais servidores, entre os quais estou incluído. Há regras de transição que são mais apertadas que as regras anteriores, mas ainda não tão duras quanto as regras dos servidores que ingressam ou ingressarão a partir do momento de promulgação da reforma. Há fórmulas de cálculo de aposentadoria com regras de transição para os atuais servidores e a mesma fórmula de cálculo de aposentadoria do Regime Geral da Previdência Social para os servidores que ingressaram do momento de promulgação da reforma em diante. O que acontece com a geração dos já aposentados? Discutimos e acabamos decidindo distribuir entre as gerações esse esforço de ajuste do sistema previdenciário. Não entrei em detalhes, mas talvez este seja o primeiro exemplo de uma política previdenciária recente, na qual a dimensão demográfica, populacional e intergeracional entraram, pelo menos para mim, com clareza bastante forte.

Outro exemplo, no nosso campo da previdência social, em que os esforços da pesquisa demográfica são e serão cada vez mais importantes, é a questão das migrações internacionais e a previdência social. Quando estava na graduação em Economia, e depois no Mestrado também em Economia, lembro-me de ter lido os

textos do Cedeplar sobre a evolução demográfica mais recente, da década de 1980 em diante, e pela primeira vez se colocava que essa economia ou essa sociedade não é uma sociedade fechada, há migrações internacionais há muito tempo, principalmente da década de 1930 em diante. Quando terminou ou arrefeceu aquele fluxo de imigração da década de 30 do século passado em diante, é como se acreditava que o Brasil fosse. A partir da década de 1980, começa a ficar patente um novo fluxo de migração internacional, desta vez um fluxo de migração para fora do Brasil. Já temos mais de dois milhões de brasileiros residindo fora. Também há aumentos, não na mesma proporção, de alguns segmentos populacionais que são imigrantes no Brasil. É uma questão relevante para o sistema previdenciário. Já tratamos desse assunto com alguns de vocês, principalmente os professores do Cedeplar, em seminário no ano passado. É relevante para a previdência social, porque esta tem relação com a trajetória contributiva laboral da pessoa. E se essa trajetória laboral se inicia em um país, segue para outro e, eventualmente, até para um terceiro, à medida que ocorrem os processos de integração econômica regional e mundial, para podermos preservar a cobertura do sistema previdenciário para além de fronteiras nacionais, precisamos construir instrumentos para isso. Esses instrumentos são os acordos internacionais de previdência social e, recentemente, em 1º de junho de 2005, foi colocado em vigor o Acordo Multilateral de Previdência Social do Mercosul. Sua operacionalização ocorreu em outubro, quando fizemos a 1ª reunião do comitê permanente decisório desse acordo multilateral, para decidirmos quais os instrumentos de ligação e tudo mais. Temos, então, a partir de outubro, um acordo, que é um dos instrumentos que permite avançarmos, posteriormente, em direção ao mercado de trabalho comum do Mercosul. Este é um segundo exemplo.

O terceiro exemplo é que o fator previdenciário nos colocou num fogo público recentemente, quando, no final de 2003, a tábua de vida do IBGE incorporou, pela primeira vez, os dados do Censo de 2000, e com isso verificou-se que a população brasileira vive mais do que se esperava com base nas projeções anteriores. A incorporação dos dados do Censo de 2000 fez com que houvesse um salto na expectativa de vida que o IBGE publica anualmente. Todo dia 1º de dezembro a Previdência Social utiliza uma nova expectativa de vida para o cálculo do fator previdenciário. Este, que foi criado na reforma de 1998, entra na fórmula de cálculo da aposentadoria por tempo de contribuição, que no Regime Geral do Previdente Social, no INSS, não tem limite mínimo de idade. Portanto, esse fator previdenciário foi uma solução. Gostando ou não, há pontos positivos e negativos, é uma solução para se criar incentivos à postergação e à não antecipação do momento de aposentadoria, por meio de aposentadoria por tempo de contribuição. Esse salto muito forte da expectativa de vida – não da expectativa de vida efetiva, mas da retratada pelas tábuas oficiais do IBGE – fez com que tanto o IBGE quanto nós, da Secretaria da Previdência Social do Ministério da Previdência Social, fôssemos criticados naquela época. Desde fins de 2003 e ao longo de 2004 e início de 2005, o Ministério Público chegou até a nos consultar, para que explicássemos quais foram as alterações ou manipulações da fórmula de cálculo da expectativa de vida usadas para achatar o valor das aposentadorias, como se fosse algo muito diabólico que tivesse sido maquinado e não o resultado da efetiva evolução demográfica brasileira. A expectativa de vida é uma notícia boa, quem não quer viver um pouco mais?

Um quarto exemplo de instrumento de política pública que foi criado no campo previdenciário, mostra a clara correlação com os estudos demográficos. O tema é complexo demais para falarmos qualquer coisa conclusiva aqui; constitui-se na estrutura de financiamento do sistema previdenciário no futuro. Diante das transformações demográficas que teremos, temos o bônus demográfico. Ontem, mencionei ao ministro Nelson Machado – depois de apresentar transparências sobre evolução demográfica, projeções, números de benefícios para o futuro – que estamos no momento histórico em que, demograficamente, a rigor estaríamos numa situação mais vantajosa para a previdência social, porque a população em idade ativa está crescendo mais, o que significa a maior parte da população. A partir de 2030 e 2040, a situação ficará bem complicada para o Brasil, porque a velocidade de crescimento da população em idade de buscar benefícios ou com maior probabilidade de buscar benefícios previdenciários será a mais significativa de todas as faixas etárias da população brasileira. Em função da estrutura correlata do nosso mercado de trabalho, que tem um grau de informalidade, entendida como o reduzido percentual de trabalhadores e empregadores que, efetivamente, contribuem para a previdência social, não aproveitamos esse bônus demográfico neste momento.

Deixando a questão do bônus demográfico de lado, acho que as projeções de números de benefícios, volume de despesas, a necessidade de arrecadação e a necessidade de financiamento mostram o desequilíbrio, o déficit do Regime Geral do previdente social para o futuro. Hoje, temos quase 21 milhões de benefícios previdenciários sendo pagos, mais 2 milhões e 400 mil BPCs, que são Benefícios de Prestação Continuada, um programa do Ministério do Desenvolvimento Social, operacionalizado em função da capilaridade do INSS pelo INSS. Se não mudarmos absolutamente nada, em 2020, ou seja, em questão de 15 anos, vamos pagar 32 milhões de benefícios previdenciários. É uma perspectiva grande de crescimento que, se não mudarmos nada nas nossas regras de financiamento, e se fizermos uma hipótese heróica ou otimista de que teremos uma taxa de crescimento da economia de 3,5% ao ano, na média, e mais algumas outras hipóteses que têm de ser tomadas para fazer projeções, teremos um desequilíbrio de pelo menos 2,5% do PIB. Hoje, estamos chegando em 1,9% do PIB. Quer dizer, a absorção de recursos por parte do sistema previdenciário ou a necessidade de financiamento desse sistema cresce, embora haja uma discussão não resolvida se a folha salarial é ou não uma espécie em extinção – pessoalmente acho que não é. Os dados dos anos mais recentes mostram que houve um fortalecimento do emprego formal assalariado; com isso, até que estamos indo bem na área de arrecadação neste último ano e meio. Mas, existe a discussão sobre até que ponto devemos onerar a folha salarial com contribuições à previdência social num regime de repartição; acho irrealista imaginar que iremos capitalizar o Regime Geral de Previdência Social. No meu entender, não mudaria nada em termos de haver um impacto da mudança das estruturas demográficas. O modelo chileno também não resolve, nada disso resolve.⁵

⁵ Refere-se ao sistema previdenciário chileno, constantemente utilizado como exemplo para outros países da América Latina. Em 1981, o Chile privatizou o seu sistema de seguridade social, durante a ditadura de Augusto Pinochet (1973-1989), criando um sistema de capitalização individual por meio de contas administradas por empresas privadas, fiscalizadas pelo governo.

Temos que discutir, de um lado, quais são os parâmetros de ajuste de acesso dos benefícios em algum momento. À medida que a sociedade for envelhecendo, teremos que discutir novas reformas das regras de acesso a esses benefícios e temos que pensar em como fazer isso de forma menos traumática do que aquela que tem sido a prática das duas emendas constitucionais. A sociedade brasileira precisará se aperceber de que ajustes do sistema previdenciário, de tempos em tempos, são necessários. Não é o momento político nem social e econômico adequado para se discutir isso, possivelmente na campanha eleitoral de 2006 ou no início do próximo governo se retome esse assunto. Em algum momento futuro isso será discutido novamente, estou certo.

E também as fontes de financiamento do sistema previdenciário. Parto da constatação de que é a geração ativa que sempre financia a geração inativa. Não existe um saco de dinheiro em cima do qual se senta durante 40 anos, 30 anos, e depois se abre esse saco de dinheiro e se gasta. Como economista, entendo que o produto que é gerado em determinado momento é consumido naquele momento; a aposentadoria é uma parte da riqueza que é produzida pela geração ativa num determinado momento, transferida por mecanismos – no caso, um mecanismo por meio do Estado poderia ser um fundo de pensão, uma AFP chilena, por exemplo –, mas sempre é a riqueza produzida pela geração ativa transferida, por algum mecanismo, para a geração inativa. Portanto, se chamamos de contribuição ou se utilizamos a contribuição sobre a folha salarial para financiar, ou se caminhamos cada vez mais para um mix de financiamento, baseado em alguns impostos ou contribuições sociais, como é a COFINS, que faz parte da seguridade social, mas que, tecnicamente, dentro da teoria das finanças públicas, tem características de imposto.

Se caminhamos, então, para um *mix* de financiamento que tenha uma maior participação de impostos, partindo do fato de que é a geração ativa que tem de transferir renda para a geração inativa, a fim de manter de pé o contrato intergeracional, que é a previdência social, isso altera, do ponto de vista distributivo, quem, dentro da geração ativa, paga mais. Temos de discutir o desenho, qual tipo de contribuição adicional ou de imposto utilizaríamos. E também, quem na geração inativa e sob quais condições – por isso as regras de acesso – recebe benefício previdenciário. Penso que estamos caminhando para um modelo de produção social, um modelo de transferências de geração ativa e geração inativa, no qual passaremos a ter, em algum momento, um benefício de caráter universal básico, como um salário-mínimo para todas as pessoas a partir de uma determinada faixa etária, financiado por impostos. Segundo a PNAD de 2003, já superamos 78% das pessoas com idade de 60 anos ou mais recebendo benefício de aposentadoria ou pensão. Os 21,4% que faltam, é o custo de universalizar essa cobertura. Não deve ser tão grande assim e pretendo calcular isso ao longo do ano que vem, até mesmo para o caso de me perguntarem o que deve ser feito em termos de desenho do sistema previdenciário no longo prazo. À medida que se discute hoje a aposentadoria para a dona-de-casa, que no fundo é não contributiva, a expansão de cobertura na previdência rural também tem uma relação contributiva muito reduzida; é preciso pensar em outras formas de expansão de cobertura. Está se discutindo a alteração de critérios do BPC – por exemplo, que foi feita pelo Estatuto do Idoso, em que se desconsidera o benefício de prestação continuada para que outro membro da família receba, para efeito de cálculo da renda familiar per capta. Isso expandiu

significativamente a cobertura do benefício e, no final das contas, dentro de alguns anos, talvez 5 ou 10 anos, a sociedade brasileira provavelmente discutirá, imagino – estou tentando polir um pouco a bola de cristal – a criação de um benefício universal básico e até mesmo a eliminação de sobreposições de diversas políticas públicas. É o processo que foi feito com o Bolsa Família, de criar um programa de transferência de renda unificado, ao invés de 4 ou 5 programas extremamente fragmentados que se sobrepõem em algumas situações. Talvez isso venha também acontecer nessa faixa da proteção previdenciária ou da seguridade social, dentro de um conceito mais amplo básico em longo prazo.

DEBATE

Duval Fernandes (Puc Minas e CNPD) – Helmut, você mencionou a questão da migração internacional e previdência. Há a preocupação da previdência no caso dos brasileiros que estão fora trabalhando regularmente e contribuindo, mas temos o caso de brasileiros que estão na situação – estou usando o caso brasileiro, mas também se aplica a estrangeiros no Brasil – que não estão regularizados, mas contribuem. Como a previdência está pensando esse tipo de possibilidade? Sabe-se que há uma tentativa de um acordo em relação ao Japão sendo discutida. Lá a grande maioria dos brasileiros está em emprego formal, e agora temos esse acordo Mercosul. Mas outro grande pólo de imigração é os Estados Unidos. Como fica essa situação?

Mary Castro (UCSal e CNPD) – Jeni, como antropóloga e socióloga, você poderia falar mais em relação aos critérios dessas pesquisas de avaliação em termos de sentidos e a discussão em relação à questão da titularidade para a mulher no Bolsa Família. Se já há pesquisas e quais são as interpretações que se vem dando, principalmente, no nível de campo.

George Okechukwu Maha (UNAIDS – Programa Conjunto das Nações Unidas para a Aids) – Eu gostaria de saber como poderíamos fazer com que esse elo possa ser sentido pela sociedade, porque o Brasil tem uma multiplicidade de políticas públicas, mas há sempre a discussão de um programa conjunto. Há interlocução, há o trabalho conjunto entre os ministérios, a fim de promover não só a assistência familiar, mas que cada indivíduo na sociedade saiba que tem um papel a desempenhar, para que ele crie, gere esse capital humano que vai financiar mesmo os inativos. Se há esse elo e se ele é sentido, como se pode formular a política pública para que a sociedade sinta isso?

Helmut Schwarzer – Primeiro, em relação aos acordos internacionais, o Brasil tem alguns outros em vigor. Acordos de previdência social: um com o Chile, outro com Portugal, Espanha e Itália, países com os quais tivemos e temos algum fluxo migratório importante, embora não tão importante quanto em relação aos Estados Unidos e Japão. Há alguns acordos, talvez um pouco mais distantes, como um com Luxemburgo, que não tem fluxo de migração que justifique. Por isso nossa prioridade, neste primeiro momento, foi operacionalizar o Mercosul, colocar em negociação um acordo com o Japão e outro com os Estados Unidos. É uma dificuldade negociar com os Estados Unidos, porque é preciso ter vontade de negociar dos dois lados. De qualquer forma, um acordo com o Japão cobre a maioria da população brasileira que está lá, porque quem vai para lá tem uma situação mais formalizada. Enquanto nos

Estados Unidos, apenas uma fração muito reduzida de trabalhadores estrangeiros, principalmente brasileiros, tem condição de contribuir para o Social Security. Então, isso não resolveria a situação de um milhão de brasileiros que estão hoje nos Estados Unidos, mas apenas de uma parcela de cento e poucos mil; acredito que nem chegue a duzentos mil brasileiros, que estão em situação regular perante o Social Security.

Por outro lado, ficamos numa saia justa, porque não podemos incentivar trabalhadores em outros países a contribuírem para o sistema de previdência brasileiro, pelo menos não se pode incentivar isso formalmente, porque poderia ser interpretado pelo governo do país onde essas pessoas residem como um incentivo à informalidade lá. No final da década de 1990, acho que em 1997, o então Ministro Reinhold Stephanes tentou iniciar um processo de negociação de um acordo de previdência com o Japão e o tiro acabou saindo pela culatra, no momento em que ele fez uma declaração de que os brasileiros que estão no Japão e não têm cobertura previdenciária lá, em função de seus contratos de trabalho, deveriam contribuir para a previdência brasileira. O governo japonês ficou magoado. Temos de tomar cuidado com a questão diplomática. O brasileiro que está lá, mesmo na informalidade, quando se aposentar ou quando chegar à idade de se aposentar, não receberá nada da previdência americana. Ele irá procurar onde? Aqui. Existe a possibilidade de se fazer contribuição como ponto facultativo para a previdência brasileira. Tentamos difundir essa informação por meio de associações de imigrantes, mas o adequado seria termos o acordo formal de previdência com os Estados Unidos e, dessa forma, difundir esse conhecimento entre os brasileiros imigrantes no exterior. Estamos trabalhando em conjunto com o Embaixador Manoel Gomes Pereira, o Departamento de Assuntos Consulares do Itamaraty para, primeiro, capacitar os próprios servidores do Itamaraty a conhecer o que são os acordos internacionais de previdência social, para as embaixadas e consulados no exterior poderem informar aos cidadãos brasileiros sobre a possibilidade de se beneficiarem com eles. Por exemplo, estamos começando agora a negociação com a Alemanha, onde há um fluxo de migração relevante para o Brasil, após os Estados Unidos e Japão. No caso da Alemanha e do Japão, existe a possibilidade, na legislação local, de que o trabalhador que retorna desse país, ou que deixa esse país definitivamente, possa solicitar o reembolso das contribuições que foram feitas ao sistema previdenciário. E ele perde, em função desse reembolso, qualquer direito a benefícios naquele lugar. Que os brasileiros não façam isso a partir do momento que tivermos o acordo multilateral, porque os tempos de contribuição lá serão contados e serão pagos de acordo com as regras de lá, não de acordo com as regras daqui. Temos de fazer uma difusão de conhecimento entre essa população migrante internacional. Acredito que um dos lugares em que a coordenação de políticas públicas se materializa, no caso brasileiro e de qualquer outro país, é no orçamento público. No momento da confecção do orçamento público é que se percebe tanto possibilidades de cooperação ou de sinergias entre políticas, quanto conflitos de políticas. Em outras sociedades, aflora claramente a criação de um conflito intergeracional que coloque em dúvida o contrato intergeracional que está por trás deste sistema previdenciário, que se manifesta na demanda por parcelas do orçamento público. Embora isso seja muito mais uma hipótese de pesquisa do que nossa realidade. O orçamento seria, talvez, um lugar onde eu, como pesquisador, olharia para tentar identificar isso.

Eduardo L.G. Rios-Neto – Passarei o microfone à Jeni, não sem antes tecer alguns comentários, dado o caráter estruturante deste painel para a CNPD. Foram

mencionados vários pontos, no que se refere à relação com o Ministério da Previdência, de desdobramentos futuros e imediatos para o plano de ação da CNPD. Por exemplo, a questão dos acordos previdenciários e a questão da migração internacional. A OIM, uma organização com grande experiência, está entrando no Brasil. Poderíamos aproveitar um pouco isso, o Congresso, Senado e Câmara. Se não houver um esforço por parte do governo podemos ser surpreendidos com os fatos, mais do que com o planejamento. Desde já, coloco isso numa pauta explícita.

O segundo ponto é o cenário orçamentário. Certamente, a CNPD tem de ter um papel preditivo e de planejamento num PPA.⁶ Hoje, não temos relação nenhuma com PPA e ele é dentro do Ministério do Planejamento, e é onde se pode conversar, conflituosa ou harmonicamente, sobre essas questões geracionais. Essa é uma área onde há tudo a se desenvolver, mas que já se vislumbra como uma pauta de trabalho para o futuro.

Jeni Vaitsman – Quanto às pesquisas com enfoque em gênero do “Bolsa”, temos duas de avaliação, que tem alguma coisa de gênero. Uma com enfoque exclusivamente no gênero, que não começou ainda, mas já está contratada. É uma pesquisa qualitativa em dez municípios onde há grande concentração de populações com diversidade étnica, negra e indígena, na Região Norte e Nordeste. Essa pesquisa verificará o empoderamento das mulheres, a dinâmica familiar, a participação das mulheres na esfera pública, os conflitos, a participação no cumprimento das condicionalidades, a dinâmica familiar, a divisão sexual do trabalho antes e depois do recebimento do benefício, os possíveis conflitos em torno do recebimento – sei que o recebimento por parte das mulheres estaria causando conflitos em relação aos homens, aos maridos, o empoderamento teria um efeito perverso. Os pesquisadores vão para os municípios fazer a análise exclusivamente da relação entre o Bolsa Família e gênero.

Temos uma outra pesquisa longitudinal ou estudo quase experimental de avaliação de impacto, tomando 15 mil domicílios de receptores do “Bolsa”, que está sendo feita pelo Cedeplar e pela Ence. Tem alguns componentes no que se refere às relações de gênero, à distribuição do tempo na família após o recebimento do Bolsa Família. Temos também uma outra pesquisa que não é do “Bolsa”, mas uma avaliação sobre o projeto de cisternas no semi-árido. Há vários componentes nessa pesquisa e vários deles consistem justamente em ver se houve algum efeito nas relações de gênero. O fato de alguns domicílios terem construído cisternas, libera o tempo da busca de água, geralmente feita por mulheres. Provavelmente em março de 2006, teremos os resultados sobre as cisternas e o empoderamento de gênero.

Eduardo L.G. Rios-Neto – A pesquisa de avaliação que o Cedeplar faz está em campo, portanto não temos ainda nenhum resultado. A operação de campo está quase terminada e foi extremamente bem sucedida. Temos quase uma PNAD, sob o ponto de vista do tamanho da amostra feita no Brasil inteiro. Não foi possível colocar um instrumento de coleta que permitisse uma análise quantitativa de gênero tão rica quanto seria desejável, porque este é o conflito de toda avaliação multidimensional: tem-se muitas variáveis dependentes de impacto e não se pode privilegiar um ponto. O caso do orçamento de tempo é um caso clássico. Procuramos a Neuma Aguiar, que para mim é a especialista mais detalhada em orçamento de tempo no Brasil.

⁶ Plano Plurianual.

Para ser feito um orçamento de tempo decente inviabilizaria o trabalho de campo. Fizemos pragmaticamente, com base no que as outras avaliações no mundo usaram no instrumento quantitativo, principalmente o caso do PROGRESA⁷, no México, que é o caso mais bem sucedido e que, posteriormente, se transformou no programa OPORTUNIDADES. Há também o “Família e Ação”, na Colômbia, e alguns outros. Acessamos os vários questionários e tentamos, de uma forma sintética, captar variáveis que possam permitir que façamos inferências sobre isso. É praticamente impossível que não tenha uma questão de gênero. Estávamos em um seminário de famílias na Abep e alguém disse que o governo deveria dar o benefício para o homem, porque a mulher está pagando um preço elevado em termos de sobrecarga de responsabilidades. Não digo, com isso, que não haverá fatos reversos, mas vaticinar que a mulher não deve receber o benefício é de uma incompetência política para a questão de gênero que até eu, que não me considero o maior *expert* na questão, considero inaceitável. A evidência internacional é muito clara. Na distribuição de títulos de propriedade na reforma urbana feita no Peru, onde se obrigou – sabemos como é o machismo no Peru – que o título de propriedade estivesse no nome do marido e da mulher, as avaliações mostram que o impacto positivo no bem-estar das mulheres é muito grande. Existe uma expressão no México de cunho antropológico, chamada *pocket money*, que significa que o marido coloca o dinheiro no bolso, muitas vezes para gastar com prostituição e álcool. Prefiro esperar os números, mas ficaria extremamente surpreso se essa postura da mulher ser a recipiente da transferência de recurso não for uma coisa benéfica. Acho, ainda, que tem um outro lado de estar transferindo responsabilidade. Esta sim, é um pouco mais discutível. Pode-se estar, de fato, transferindo responsabilidade que gere uma tensão maior, esse ponto não nego.

Quanto ao aspecto de empoderamento e de alocação de recursos, um dos pontos que vamos tentar captar, isso é na comparação do gasto de bens exclusivamente adultos com bens tipicamente alocados para crianças. Por exemplo, o consumo de tabaco e de álcool. Não há dúvida de que a criança tem participação zero nesse consumo familiar. Mediremos isso. E roupas infantis, não há dúvida nenhuma de quem é o beneficiário. Ao captarmos, eventualmente, o impacto da transferência e essas vocações, estaremos medindo essas coisas. Esta seria uma das formas, entre outras mais específicas.

Wania Sant’anna (CNPD) – Tenho uma pergunta e um comentário antes. Com certeza, vai aparecer um componente de gênero ou feminino, quando se tem um programa dessa ordem e magnitude, e que 90% dessas pessoas que recebem o dinheiro são mulheres. É que as mulheres responderam a esse programa. Elas podiam recusar, ainda que fossem pobres. Elas podiam ter recusado a idéia de serem responsáveis por isso. Isso para mim é um problema. Elas poderiam discutir a questões de gênero de uma outra maneira, como se na casa houvesse a discussão de quem, coletivamente, vai gerir essa responsabilidade. Não estou muito convencida de que isso seja uma coisa positiva para as famílias, para os homens negros. Tenho dúvidas políticas seríssimas. Obviamente, não vou dizer que não seja absolutamente importante que os recursos cheguem às famílias negras. Mas não gosto desse perfil, desse padrão. Para mim, é uma pergunta muito generalista e muito difícil de responder do ponto de vista

⁷ Programa de Educación, Salud y Alimentación do México.

político, porque estamos vendo nas periferias. Não gosto também dessa imagem que está sendo construída para o homem negro adulto e jovem. Não gosto.

Helmut, vocês pensam alguma coisa sobre reforma previdenciária e população negra? Ou todos os contribuintes são pensados de forma igual? Nenhum recorte de gênero, nada que você pudesse nos iluminar com essas dimensões contemporâneas, século XXI, de gênero e raça para a Previdência? Gostei muito da experiência que você citou sobre a Alemanha. Vocês sabem que todas essas palavras que dizem sobre reparação, compensação, nos dias atuais são muito caras à população brasileira. Talvez, mesmo que naquele momento tenha sido inadequado, pode nos inspirar a consolidar algumas propostas de políticas de ação afirmativa e reparação.

Márcia Sprandel (Associação Brasileira de Antropologia) – Queria passar para vocês, que são de áreas importantes de políticas públicas, uma experiência bastante recente de um diagnóstico da situação da criança e do adolescente na Tríplice Fronteira, em que trabalhamos com 32 municípios brasileiros, 15 argentinos e 15 paraguaios, num trabalho do Unicef/Itaipu. Uma das coisas que muito me chamou a atenção foi que desses 32 municípios brasileiros, mais da metade, em alguns mais de 80% dos casos, recebem demandas de brasileiros que vivem no Paraguai. Foi citado nominalmente o Benefício da Prestação Continuada, além de tudo o que se refere à assistência social. Esse tipo de informação faz parte das avaliações dos programas que vocês coordenam? Vocês têm noção da dimensão de brasileiros que vivem no Paraguai, em Missiones, Argentina, para os serviços públicos brasileiros?

Helmut Schwarzer – Temos conhecimento, sim, do número significativo de brasileiros que se penduram na fronteira. Residem de um lado da fronteira trabalhando no outro lado, ou que passaram algum tempo envolvidos no lado brasileiro, depois no lado paraguaio. Isso é significativo. Brasiguaios. A estimativa que tenho é em torno de trezentos mil brasileiros que estiveram no Paraguai e retornaram. Nesse acordo multilateral do Mercosul, tem também a dimensão do sistema de saúde. Não é só o sistema de previdência social que está coberto pelo acordo multilateral de seguridade social do Mercosul, mas também o sistema de saúde. Esse acordo permite o uso compartilhado da infraestrutura de saúde nos dois lados da fronteira, porque na fronteira Brasil-Uruguai, em Rivera, Brasil-Argentina, fora a Tríplice Fronteira, no Rio Grande do Sul tem uma série de cidades contíguas, como as cidades argentinas Paso de los Libres. Terá, então, uma importância significativa. Na minha programação para 2006, tenho algum dinheirinho no orçamento da Secretaria de Previdência Social para ter um conhecimento mais detalhado sobre isso. Queremos ter um perfil mais preciso.

Com relação à pergunta/colocação da professora Wânia, pensamos sim, nas questões de gênero, nas questões de raça. Não é tradição do sistema previdenciário brasileiro pensar essa dimensão na Secretaria de Previdência Social. Num primeiro momento, conversamos com os próprios técnicos de carreira da Casa. Antes de deixar o IPEA e assumir o cargo de Secretário de Previdência Social, meu último trabalho foi participar da elaboração de um catálogo de indicadores sociais por cor ou raça, que foi construído e publicado em 2002, a pedido de uma série de organizações do movimento negro brasileiro, financiado com recursos do Pnud. Considero as dimensões de gênero e de raça muito importantes. No

caso da dimensão de gênero, em conjunto com a Secretaria das Mulheres, estamos pensando em fazer uma proposta de como podemos, no âmbito do sistema previdenciário ou outro sistema de seguridade social, tratar essa questão fundamental para as mulheres, que é o cuidado com as pessoas mais idosas. Quando uma pessoa envelhece dentro da família – com o aumento da expectativa de vida, temos pessoas que ultrapassam cada vez mais a barreira dos 75, 80 anos de idade – sua saúde fica mais frágil e ela precisa de ajuda permanente de alguém. Quem vai ajudar? A mulher. Não é o filho que deixa a sua carreira profissional e, sim, a filha. E quando isso ocorre com o sogro e a sogra, também é a mulher da família. Toda essa questão de cuidados com pessoas em idade avançada tem um custo no orçamento doméstico para a mulher, não apenas monetário, mas do ponto de vista da sua inserção social e trajetória profissional. Penso que teríamos de caminhar para criar alguma solução para isso. Alguns países o fazem pela via contributiva, criando um ramo do seguro social específico para o financiamento de tratamento de pessoas em condições frágeis, portadoras de deficiência, que em função do envelhecimento, precisam financiar o tratamento médico que passa a ser cada vez mais caro. Ao mesmo tempo, ao se fazer isso pelo sistema de seguridade social, abre-se mercado de trabalho para mulheres, pois, tradicionalmente, são ocupações femininas. Nos países nórdicos e na Escandinávia, que têm algumas políticas nesse sentido, é uma das formas que permitem aumentar a participação das mulheres no mercado de trabalho.

No caso do corte de raça, penso que assim como já houve avaliações do SUS, em que seus médicos eventualmente atendem de modo diferente pessoas brancas e pessoas não brancas, a Previdência Social também atende de modo diferente pessoas brancas e não brancas. Concretamente, não tenho nada que me permita afirmar isso, a não ser o conhecimento de situações no atendimento. Estou buscando uma parceria, neste caso com a Universidade Federal da Bahia, para fazer uma avaliação mais sistemática disso.

Wania Sant'anna (CNPD) – Temos outras questões quanto ao fato das mulheres negras serem maioria no trabalho doméstico. É um rendimento absolutamente importante para a sustentabilidade das famílias. Vocês têm uma campanha de educação previdenciária? Que peso tem o fato de se ter uma população pobre negra com esse tipo de previdência social? Penso que essa população é um peso grande para o sistema previdenciário, tal como ela se insere hoje, nesse estado de rendimento e de precariedade. Penso que as coisas relacionadas ao comportamento de servidor público que, em geral, deveria tratar todo mundo bem, é importante para a cultura institucional. Gostaria que você falasse como secretário da Previdência.

Helmut Schwarzer – Acredito que a melhor forma de se expandir a cobertura ou fazer a inclusão social neste caso é por programas universais. O fortalecimento da previdência rural acaba beneficiando proporcionalmente mais a população não branca do que a branca. Essa é uma observação que dá um matiz ao que você pergunta. Também acho que existe uma discriminação no mercado de trabalho. Há uma série de trabalhos e pesquisas que demonstram isso de forma bastante clara em relação à população não branca, principalmente feminina. Existe o trabalho do Sergei Soares, que colocou isso de uma forma bastante clara, e uma série de

outros trabalhos. Recentemente, houve também o trabalho da OIT. Neste caso, a exclusão, dificuldade ou precariedade da participação dessa parcela da população no sistema previdenciário tem de ser superada, ou com programas universais para o benefício básico ou com ações afirmativas para reduzir a discriminação no mercado de trabalho. Quanto mais regras diferenciadas se criam no sistema, mais possibilidade também se gera para que haja arbitragem dentro do sistema. Uma diferenciação importante é para a mulher, em termos de regras de acesso aos benefícios. As mulheres têm dificuldades de manter uma trajetória profissional do mesmo modo que os homens, dada a sua dimensão e o seu papel familiar. Portanto, temos de ter formas de compensação para a mulher. No caso do corte de raça, não sei se é adequado fazermos diferenciação de regras de benefícios previdenciários em função disso. Mas é importante fazermos ações afirmativas no mercado de trabalho, caminharmos para programas de universalização de cobertura e eliminarmos um eventual viés discriminatório no atendimento da população branca e não branca. Será que as perícias médicas deferidas e indeferidas dependem também da cor da pessoa? É uma pergunta que lhe faço. Não sei se existe correlação entre uma coisa e outra. Mas, se chegarmos a essa constatação, poderíamos discutir um programa de educação previdenciária para dentro do próprio INSS, porque hoje a população não branca ou uma parte dela pode estar sendo excluída da cobertura previdenciária.

Jeni Vaitsman – O Bolsa Família não é dirigido especificamente aos negros. É dirigido à população pobre, segundo o corte de renda. Nossa análise mostrou que há uma maior participação de população negra entre os beneficiados pelo “Bolsa” do que entre a população em geral. Isso mostra que a população negra realmente tem condições mais precárias de vida. Uma outra questão que você levantou: é claro que as beneficiárias aceitam participar do programa, com a condição de que a família tem de levar os filhos para vacinar e ter a frequência escolar. Pode-se dizer que isso pode reforçar a divisão sexual do trabalho. Mas também pode não reforçar, pode criar uma autonomia maior para as mulheres. Uma mulher pobre que está precisando de uma renda adicional não deixará de aceitar esse benefício por causa da condição. Tradicionalmente, são as mulheres que levam as crianças para a escola e para o posto de saúde. Qual o efeito que isso vai ter em curto e médio prazo, não sabemos. Isso não depende do Bolsa, um programa que se propôs a dar titularidade às mulheres justamente para reforçar o papel da mulher como gestora dos recursos da família. É a mulher que gere os recursos, a administração doméstica, em geral, é da mulher. Se isso vai reforçar a divisão sexual do trabalho, depende. O objetivo do programa é melhorar a renda das famílias, as condições de educação das crianças e a condição nutricional das famílias. Ele não tem um enfoque específico de gênero. A questão da titularidade é para garantir que o dinheiro vá para onde tem de ir. Em relação à questão da fronteira, não temos nenhuma avaliação em relação a isso. Mas temos uma série de políticas, inclusive com populações indígenas, com a SEPPIR,⁸ programas, estudos e diagnósticos sobre as populações tradicionais como quilombolas e indígenas. Temos várias políticas integradas e estudos em conjunto.

⁸ Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial.

RELATO QUALITATIVO

JOSÉ EUSTÁQUIO DINIZ ALVES

Tesoureiro da Associação Brasileira de Estudos Populacionais – ABEP e professor do mestrado em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais da Escola Nacional de Ciências Estatísticas – ENCE/IBGE

O painel “A População nas Políticas Públicas” teve início com uma explanação do Coordenador e presidente da CNPD, Dr. Eduardo Rios-Neto, sobre os seus objetivos e sua concepção estrutural. Segundo o coordenador, o painel foi montado no sentido de se apoiar nos dois pilares do Estado do Bem-estar: a seguridade social e a educação. A educação estaria na base e a seguridade no topo da pirâmide populacional. Neste sentido, foram convidados participantes dos ministérios da Educação e da Previdência Social. Adicionalmente, foi convidado o Ministério do Desenvolvimento Social para tratar da política de combate à exclusão e à pobreza. Estes três ministérios foram considerados emblemáticos para a questão da população nas políticas públicas no Brasil.

Aqui, cabe um primeiro comentário sobre a ausência do Ministério do Trabalho, já que a questão do emprego é também um dos componentes básicos do Estado de Bem-Estar Social. Aliás, uma política de pleno emprego, de caráter universal, foi elemento estruturante do Welfare State nos países desenvolvidos. A análise das políticas públicas voltadas para o mercado de trabalho teria importância relevante neste painel, constituindo-se parte essencial da dinâmica da estrutura etária, pois a população adulta compõe, em termos geracionais, o elo de ligação entre as crianças e jovens (foco central das políticas educacionais) e os idosos (público alvo das políticas previdenciárias). Também seria importante a discussão sobre o crescimento da População Economicamente Ativa – PEA – feminina e as alterações de gênero no mercado de trabalho. As questões do emprego, da educação e da previdência social para as mulheres (e o papel destas na dinâmica da família) são fundamentais para a discussão do Estado do Bem-estar e para o combate à pobreza.

Contudo, como afirmou o coordenador, um dos objetivos do painel era exatamente tratar da questão da solidariedade e do “conflito intergeracional” no âmbito das políticas públicas, uma vez que os gastos em educação com as crianças e jovens tenderiam a ficar sub-representados diante do maior montante de recursos destinados à previdência, em decorrência do lobby político representado pelo poder de voto dos idosos. Esta questão foi abordada por Samuel Preston, em 1984, quando mostrou que, nos Estados Unidos, existia um desequilíbrio entre as alocações dos recursos orçamentários favorecendo aquelas gerações que tinham poder de voto e representação no Congresso. A hipótese do “conflito intergeracional” no Brasil tem como pressuposto, em geral, a idéia de que o gasto social no país é elevado, mal focado e satisfaz aos privilegiados. Porém, requer que se qualifiquem duas questões: a) em grande parte, os gastos desproporcionais com aposentadorias e pensões e o caráter regressivo destes, decorrem de contribuições feitas ao longo do ciclo de vida das pessoas e não são, necessariamente, frutos de gastos sociais não-contributivos; b) a porcentagem de população idosa brasileira na época da Constituinte era muito pequena para justificar o poder de voto dos idosos, não necessariamente em relação aos jovens, mas especialmente em relação à população adulta que poderia ter reivindicado maiores gastos na geração de emprego e no combate à informalidade.

Um elemento chave na consideração do “conflito intergeracional” é o papel da família como instituição mediadora que, em determinadas condições, pode atuar em sentido contrário, promovendo a solidariedade intergeracional. A melhoria da situação dos idosos, em caso de crise do mercado de trabalho, pode atuar no sentido de aumentar a dependência de filhos e netos sobre a população coberta pela previdência social. Este debate requereria ser tratado de forma separada o contrato formal da política e o contrato informal da família, como explicitou Goldani (2005). A relação entre o papel do Estado e das famílias para o avanço do Bem-estar requer um aprofundamento dos estudos e da compreensão deste fenômeno.

O coordenador do painel entende que as políticas de previdência antecederam as políticas de educação no Brasil, desde a implantação da Lei Eloi Chaves, na década de 1920. Assim, o Brasil, desde o fim da República Velha, teria tido um processo invertido que beneficiou os idosos em detrimento das crianças, ou, em outros termos, a previdência em detrimento da educação. Um exemplo citado se refere ao uso do excedente previdenciário, entre as décadas de 1950 e 1970, que foi utilizado no aumento da infra-estrutura urbana, no transporte e nas estradas, em detrimento da educação. Entretanto, sem querer negar que a educação no Brasil sempre foi tratada como uma política secundária, é fato que este tipo de utilização do excedente previdenciário contribuiu para a elevação dos níveis de emprego, favorecendo a população adulta economicamente ativa e não, prioritariamente, os idosos.

A ausência do representante do INEP – Ministério da Educação – enfraqueceu a discussão sobre o papel das políticas públicas de educação. O coordenador do painel tentou suprir esta falta, levantando hipóteses e questões para o debate. Segundo ele, a priorização da educação, mesmo que tardia em termos históricos, ainda pode ser uma solução para a crise previdenciária. Citando Gary Becker e a teoria do capital humano, o coordenador argumentou que o aumento dos níveis de escolaridade no Brasil é pré-requisito para a elevação da produtividade e da massa salarial. Não há como negar. Entretanto, o aumento da massa salarial depende também do crescimento econômico, do aumento do estoque de capital e da incorporação de avanços tecnológicos no processo produtivo. Tudo isto requer uma política macroeconômica que atue, paralelamente à uma melhor distribuição de renda, sobre os elementos básicos da economia (salário, preço, juros e câmbio) no sentido de se criar uma sinergia entre a dinâmica demográfica, social e econômica.

É neste contexto que se situa a discussão entre a focalização e o universalismo das políticas sociais. Evidentemente, ninguém pode ser contra tentativas de focalizar uma política para se obter melhores resultados de seus objetivos. Porém, não se pode perder de vista objetivos mais amplos e uma visão estratégica da sociedade, pois os impactos distributivos dos gastos sociais e a redução da indigência em meio à pobreza não podem ser anulados pela estrutura tributária regressiva e por um mercado de trabalho insuficiente para gerar empregos de qualidade e reduzir a informalidade. Desta forma, é preciso deixar claro que a importância do combate à pobreza - primeira Meta dos Objetivos do Milênio da ONU e do Programa Bolsa Família do Governo Federal – não pode substituir as clássicas preocupações mais amplas com a temática da população e desenvolvimento e, também, com as políticas macroeconômicas do país.

Tomando a palavra, a primeira expositora, Jeni Vaitsman - Diretora do Departamento de Avaliação e Monitoramento do Ministério do Desenvolvimento

Social e Combate à Fome – apresentou algumas transparências com dados sobre o Programa Bolsa Família – PBF. Ela disse que o PBF tem como meta atingir 11,2 milhões de famílias ou cerca de 44 milhões de brasileiros com renda per capita familiar de até cem reais. O objetivo deste programa de transferência de renda é combater a miséria e a exclusão social, melhorar a situação nutricional e de saúde das famílias e melhorar a situação educacional da população pobre. Ela apresentou uma comparação entre os dados da PNAD do IBGE e o cadastro do PBF, chegando à conclusão de que o PBF está atingindo os seus objetivos e o foco correto, que é a população mais pobre.

Contudo, para uma melhor avaliação do grau de focalização do PBF, a comparação feita deveria ter levado em consideração os segmentos mais pobres da população brasileira representadas na PNAD, como, por exemplo, as famílias que pertencem aos quatro decis mais baixo de renda. Outra questão que mereceria maior atenção seria até que ponto as condicionalidades do PBF estão sendo realmente acompanhadas, isto é, quais são as medidas tomadas para avaliar se as mulheres grávidas estão indo ao posto de saúde fazer os exames pré-natais, as crianças estão sendo vacinadas e a frequência escolar dos estudantes atendidos pelo programa.

Adicionalmente, Jeni apresentou os dados de um *survey* realizado entre o dia 10 de setembro e 4 de outubro de 2005, em 86 municípios e que entrevistou 2.317 pessoas. O resultado do *survey* indicou um aumento no rendimento médio das famílias de 21,35%, uma presença de crianças na escola de 98% e uma frequência escolar de 84,5% nos cinco dias de aula. Estes dados sugerem um impacto positivo do PBF na economia dos municípios, mas não fica claro até que ponto esta política de transferência de renda está contribuindo para mudar as estruturas sociais, erradicar a pobreza e possibilitar avançar no bem-estar das pessoas e da comunidade local. Também merece atenção de futuros estudos os impactos de gênero, pois o PBF tem beneficiado prioritariamente as mulheres, com o argumento de que a preferência da titularidade dos benefícios para a mulher tende favorecer a disponibilidade de recursos para os membros mais novos e mais velhos da família.

O segundo expositor foi o Secretário de Previdência Social do Ministério da Previdência Social, Helmut Schwarzer, que mostrou que a previdência não é apenas uma relação contributiva individual, mas uma relação social mais ampla que envolve um contrato intergeracional, em um sistema de repartição simples, onde a geração ativa financia a geração inativa. Trata-se de um sistema multigeracional. Exatamente por isto ganham relevância os estudos demográficos.

O Secretário mostrou que, na Alemanha, durante o milagre alemão, houve uma decisão pública de beneficiar as gerações que sofreram com as Guerras Mundiais e com a reconstrução do país. Isto foi possível porque houve bases econômicas para se fazer uma “reforma do bem”. No Brasil, entretanto, a ampliação dos benefícios previdenciários aconteceu sem bases atuariais para sustentar os benefícios. Neste sentido, a Ementa 41 da Reforma da Previdência – que instituiu a contribuição dos inativos – veio no sentido de garantir menor déficit previdenciário. O processo de envelhecimento no Brasil nas duas primeiras décadas do século XXI vai elevar os benefícios previdenciários da casa de 21 milhões de pessoas em 2000 para 32 milhões em 2020.

Além do envelhecimento populacional, outros fatores demográficos afetam o sistema previdenciário ou precisam de uma atenção. A questão das migrações

internacionais tem merecido um olhar especial dado o alto fluxo de emigração de brasileiros. O fator previdenciário ficou no foco da atenção no Congresso e na mídia, especialmente após a publicação dos dados do censo demográfico 2000, que possibilitou a atualização dos dados da tábua de vida. A maior esperança de vida significou, em diversos casos, um achatamento do valor das aposentadorias. Ele falou da importância dos benefícios da previdência social. Reconheceu que existe uma grande parcela ainda fora da cobertura, mas disse não ser a favor de se fazer políticas focalizadas por raça, pois isto dificultaria a gestão do sistema e poderia abrir espaço para políticas discricionárias.

Falando da estrutura de financiamento do sistema previdenciário no futuro, chamou atenção para as transformações demográficas em curso. Chamou a atenção para a questão do bônus demográfico e disse que o Ministro da Previdência tinha acabado de conhecer o conceito que mostra que, atualmente, o Brasil se encontra em uma situação vantajosa em termos da estrutura etária da população. Seria o momento para a previdência apresentar melhores indicadores na relação contribuintes e beneficiários. Este fato, do desconhecimento do bônus demográfico por parte das autoridades do Primeiro Escalão, mostra o quanto é necessário se trabalhar as questões populacionais junto ao Governo Federal e aos formuladores de políticas públicas.

Mais uma vez, ficou evidente a necessidade de um aprofundamento da análise das políticas voltadas para a ampliação e melhora do mercado de trabalho, pois, no atual desenho previdenciário, o crescimento do emprego formal pode ser um importante fator para melhorar a relação contribuinte/beneficiário e para a melhora das condições atuariais do sistema. Existe, inclusive, a discussão sobre outras formas de contribuição fiscal para desonerar as contribuições sobre a folha salarial. Foram discutidas as possibilidades de um *mix* alternativo de financiamento que tenha maior participação dos impostos para manter de pé o contrato intergeracional. Finalmente, apontou-se para o desafio de universalizar a cobertura e a manutenção do sistema no longo prazo.

Assim, as questões do debate entre população e desenvolvimento, particularmente a relação entre a transição da estrutura etária (bônus demográfico) e o crescimento econômico de longo prazo são fundamentais para a definição das políticas públicas. Educação, previdência e erradicação da pobreza devem ser incorporadas em um esquema integrado mais amplo, envolvendo um projeto de desenvolvimento para o país e sua inserção na economia internacional. As dinâmicas diferentes dos diversos grupos etários requerem respostas complexas por parte da demografia e uma sintonia fina com a dinâmica econômica e social, visando alcançar os objetivos globais do desenvolvimento e do bem-estar. Neste sentido, o papel do Ministério do Planejamento seria fundamental para a coordenação das diversas políticas públicas e para a formulação de um plano estratégico para o País, articulando as questões de curto e longo prazo, no que a demografia poderia dar uma contribuição fundamental.

População nas políticas públicas: raça

ABERTURA

WANIA SANT'ANNA

Professora de Relações Internacionais da Universidade Estácio de Sá (RJ) e membro da CNPD

Esta sessão é dedicada a debater, discutir e analisar a população nas políticas públicas e, sob esse aspecto, a dimensão de raça. Para iniciar, gostaria de dizer algumas palavras, pelo menos, os pontos de vista que me tocam como membro recente da Comissão Nacional de População e Desenvolvimento, CNPD. Não poderia deixar de mencionar que, como militante do movimento feminista, é uma honra fazer parte dessa Comissão, que tem a preocupação de tratar em profundidade a dimensão racial no debate sobre população e desenvolvimento. Poucas são as feministas que acompanham o trabalho da Comissão que não tiveram oportunidade de compreender e de não incorporar a dimensão de raça. Isso para nós, feministas, não é uma situação qualquer.

Todos os ativistas contra a discriminação e o racismo sabem como é duro fazer parte de um grupo de trabalho e ter o sentimento de resistência política e conceitual à temática racial. Estou bastante convencida de que a Comissão não é um espaço de resistência. Talvez, porque tenha sido proposta num momento de ampla mobilização do movimento de mulheres, num momento em que o movimento feminista se encontrava com o movimento de mulheres negras e soube, em 1994, compreender que era não só ter solidariedade na luta contra a discriminação racial empreendida pelo movimento de mulheres negras, mas também ter a preocupação conceitual e política. Talvez por isso eu tenha uma situação muito confortável em fazer parte da Comissão. Volto a insistir: não é sempre que encontramos a mesma disposição e a mesma abertura. Dito isto, me sinto mais à vontade em coordenar esse painel sobre população e política pública na dimensão racial.

QUESTÃO RACIAL E MERCADO DE TRABALHO NO BRASIL

MÁRIO THEODORO

Consultor Legislativo do Senado Federal

Queria agradecer, inicialmente, a CNPD pelo convite. Professor Eduardo Rios Neto, Wania Sant'Anna, grande amiga, Diva Moreira, é um prazer estar com vocês nesta casa que vai ser sempre a minha casa. As pessoas ainda falam "Mário Theodoro

do IPEA". Apesar de eu não estar mais no IPEA, sempre vou considerá-lo a minha casa. Será sempre com muito prazer que estarei aqui.

Hoje, vou falar sobre questão racial e mercado de trabalho no Brasil. De fato, há algum tempo tenho trabalhado com mercado de trabalho e informalidade no Brasil. E cada vez mais me aproximo da questão racial. Cada vez que olho os dados de informalidade, mais vejo os negros nela. A questão das piores condições de trabalho está sempre associada à questão racial. Os números e os dados estão aí, vemos isso nas ruas. Não fiz força alguma para me aproximar da questão racial. Ela veio na medida em que começamos a estudar a informalidade, sua história e nascimento. Cada vez mais a questão racial está presente. Questão racial e mercado de trabalho, no Brasil, seriam temas muito próximos, se formos ver mercado de trabalho do ponto de vista da informalidade, como veremos aqui.

Começamos pelas notícias ruins. O nosso mercado de trabalho está numa situação ruim há muitos anos. Temos uma População Economicamente Ativa, PEA, de mais de oitenta milhões de trabalhadores, o que é uma cifra muito grande, uma das maiores do mundo, comparável à população da Alemanha, o maior país europeu. Deste montante, temos pelo menos 10% desempregado. O Censo falou em 15, damos uma compensada. Alguns acham que houve problemas metodológicos, mas trabalhamos com 10%, um número bom que dá mais ou menos oito e meio milhões de trabalhadores desempregados. A cada ano, há mais ou menos dois milhões de entrantes. Este é o nosso grande problema: um mercado de trabalho, um grande número de desempregados e, além disso, gente entrando. São três grandes tendências no mercado de trabalho a partir dos anos de 1980, apesar de alguns arrefecimentos recentes. Primeiro, os rendimentos do trabalho são, em geral, muito baixos. Segundo, o desemprego continua crescendo, era na faixa dos 3 a 5% nos anos de 1970 e hoje é na faixa dos 10% ou mais. E, finalmente, a informalidade, que é a parcela de pessoas ocupadas fora do setor formal. São empregados sem carteira ou autônomos. É deste grupo que queria falar.

Setor informal

Quando falamos em questão racial, falamos em informalidade, são questões que têm tudo a ver. A importância do informal no mercado de trabalho no Brasil é tal, que 80% dos postos de trabalho criados nos anos de 1990 foram na informalidade. Esse número melhorou um pouquinho, mas não está muito diferente. Ainda estamos criando muitos postos de trabalho na informalidade. Vai depender muito das metodologias utilizadas, mas o mercado informal absorve mais da metade da força de trabalho ocupada. Chegam a falar em 60%, outros falam até em mais. Mas, na população urbana, com certeza 60% não é um número absurdo. Estamos falando de um contingente que beira os quarenta ou quarenta e poucos milhões de pessoas na informalidade.

Há três requisitos básicos para que exista o informal. Primeiro, o nível de desigualdade muito grande no país, ou seja, um país que tem índices como os do Brasil tem muitas chances de ter informais. Um país onde se está num bar, se estica uma nota de 2 reais e alguém chega para engraxar os sapatos; um país que tem muita gente precisando prestar serviços a qualquer custo.

Além disso, tem o segundo requisito, que é a ausência de um marco regulatório global, isto é, a ausência de leis inclusivas e que regulem o trabalho. No Brasil,

pagar ou não os encargos trabalhistas parece opção econômica do empresário. O que vale mais a pena: pagar ou não pagar? A lei diz para pagar. Com um Estado presente, do ponto de vista econômico não existe essa dúvida. No Brasil, essa dúvida é colocada: "Será que vale a pena pagar?" O segundo ponto é, portanto, a ausência do Estado.

O terceiro ponto ou requisito, é a capacidade das atividades informais se articularem e se ajustarem no mercado de trabalho e no sistema de emprego. Percebemos que, dos anos de 1980 para cá, surgiu o transporte informal com uma força muito grande e que consegue se articular, perceber os buracos no mercado. Hoje, o transporte por vans e outros tipos de atividades informais existem, coisa que não existia há quinze anos atrás. O mesmo ocorre com o comércio de rua. Existiam poucos camelôs. Naquela época, a "rapa" vinha, os camelôs corriam. Hoje, a "rapa" corre dos camelôs, porque há muitos na rua. É impressionante a capacidade de proliferação dessas atividades. Então, juntando esses três elementos – uma extrema desigualdade, a ausência de Estado e a capacidade de articulação das atividades informais – temos o caldo de cultura para a existência de um mercado informal muito grande. É o caso do Brasil que tem, de fato, um informal muito grande, a meu ver, exatamente por conta da conjunção dos três itens. Falarei um pouco de cada um deles.

Desigualdade no Brasil

Primeiro, sobre a desigualdade extrema que, no caso brasileiro, tem raízes históricas em duas "não-respostas" que aconteceram no século XIX. O Estado não respondeu inclusivamente a dois pontos cruciais: um, relativo ao trabalho, e outro relativo à terra, que no final das contas tem a ver também com trabalho, só que na área rural. Em relação ao trabalho, a Abolição foi excludente. Quando se aboliu o trabalho escravo no Brasil, ao mesmo tempo se implementou uma política de imigração que fez com que os postos de trabalho fossem ocupados por outros trabalhadores que não os ex-escravos. A abolição nas antigas colônias inglesas foi assim: baixou-se um decreto dizendo que aqueles que antes eram escravos continuariam trabalhando, mas agora como assalariados. Então, não houve mudança nos postos de trabalho. No caso brasileiro, essa abolição veio junto com uma política clara de branqueamento e de estímulo à imigração. Isso fez com que se dobrasse ou triplicasse a oferta de mão-de-obra para as ocupações existentes. Os negros foram para o desemprego e o subemprego. A exclusão veio, no mercado de trabalho urbano, por essa política de abolição que chamo de excludente.

A segunda "não-resposta" veio com a entrada em vigor da Lei de Terras de 1850, que garantiu a propriedade aos antigos sesmeiros, antigos senhores de terra que nem trabalharam nessa terra. Terras que estavam ocupadas por livres ou libertos, que não tiveram a propriedade da terra assegurada. A Lei de 1850 não garantiu a esses trabalhadores, portanto, a posse de suas terras. Criamos, então, dois grandes problemas na segunda metade do século XIX: a informalidade urbana, de um lado, e a negação de acesso à terra na área rural, problemas estes que permanecem até hoje no Brasil como duas grandes questões, que são as raízes históricas da desigualdade. A "não-resposta", uma resposta parcial, ou uma resposta muito ruim do Estado, suscitou, então, essa imensa desigualdade que se tem até hoje. A informalidade é,

portanto, uma das correias de transmissão da desigualdade. Via trabalho informal, as pessoas entram, sem estudar, no mercado de trabalho. Continuam nele em ocupações bastante rudimentares, não estudam, não farão parte da previdência e permanecerão trabalhando até o fim da vida, num ciclo muito perverso.

Em relação ao segundo ponto - a ausência de marco regulatório do Estado - fizemos uma pesquisa no Distrito Federal sobre o informal enfocando três grandes categorias: empregadas domésticas, trabalhadores autônomos e comércio de rua. Chegamos a uma conclusão interessante em relação à ação do Estado para o informal. O Estado apóia residualmente o informal por meio de programas como, por exemplo, de apoio à costureira. O apoio ao informal é sempre residual e pontual, desde os anos de 1980. Quando vamos para a questão da regulação, falamos que é uma regulação sempre parcial e vemos isso muito claramente no caso das empregadas domésticas. A legislação que garante o trabalho doméstico é uma legislação completamente destituída dos dois lados da questão, porque só vige dentro da casa da patroa. Quer dizer, todos os pontos que são regulamentados, são para regular a relação patroa e empregada, mas não existe, por exemplo, uma garantia de creche para a empregada doméstica, não existe qualquer tipo de relação de direitos garantidos lá atrás. É, então, capenga, parcial e, ao mesmo tempo, muito mais para a patroa do que para a empregada.

Finalmente, a terceira ação do Estado, que apóia residualmente e regula parcialmente, é a repressão. O Estado reprime o informal de uma forma violenta, perene e diária. É a grande ação do Estado brasileiro em relação ao informal. A repressão do comércio de rua, a repressão ao transporte, enfim, de todas essas atividades que proliferam. O Estado cerceia de forma ostensiva e muitas vezes virulenta. Um exemplo clássico é o da polícia atrás de camelô no Rio de Janeiro. Existe uma série de situações desse tipo. Então, basicamente, esta é a ação do Estado: apóia residualmente, regula parcialmente e reprime geral e ostensivamente.

Em relação à capacidade de articulação das atividades informais, tomemos novamente o exemplo da empregada doméstica. Ela existe porque é fundamental como sucedâneo do *welfare state* brasileiro. Sem empregada doméstica não saímos de casa, porque não temos as condições de trabalho e de serviços que existem em outros países. A mulher de classe média brasileira saiu de casa para o trabalho, como a europeia, mas na Europa ela saiu porque tinha um conjunto de serviços por trás. No caso do Brasil, o que faz com que consigamos sair e trabalhar é a existência de uma empregada doméstica. É ela que faz o sucedâneo de um conjunto de serviços que o Estado e a própria sociedade não dão, que o *welfare state* não dá e que, para nós, é fundamental. Essa é, então, a base da situação da empregada doméstica.

Sobre os outros dois grupos - comércio de rua e autônomos prestadores de serviços - não falarei muito aqui. Vou me ater somente às domésticas e quem tiver interesse na pesquisa nos outros dois casos nós conversamos. Mas, cada uma das atividades tem uma forma de inserção que garante a ela um espaço. No caso da doméstica, ela é fundamental para que todos nós consigamos trabalhar fora. Essa é a capacidade do Brasil de recriar formas arcaicas na modernidade. Quando o *freezer* e o microondas chegaram ao Brasil, nós inventamos a profissional técnica de congelamento que, na verdade, era uma cozinheira que, tal qual em épocas

pretéritas existia nas fazendas, vinha às nossas casas e cozinhava o dia inteiro; ela foi reinventada. Nós conseguimos reinventar situações e desigualdades mesmo na modernidade.

Setor informal e raça

O informal é negro. Por que o informal é negro? Numa pesquisa que fizemos no GDF (Governo do Distrito Federal), eu e a Professora Cristiane, da Universidade de Brasília, Unb, no ano de 2000, tomamos as três categorias: comércio de rua, emprego doméstico e autônomo da construção civil. No total, dois terços dessa categoria era de negros e um terço de brancos. O maior contingente de trabalhadores negros está entre os autônomos da construção civil, caso de encanador, pedreiro, eletricitista. E o menor está no comércio de rua. O comércio de rua é, de fato, muito diversificado. Compreende desde a barraquinha, aquela banca de alvenaria que fica no mesmo lugar sempre, até o camelô, aquele sujeito que põe uma lona no chão e vende os produtos. Quando consideramos somente os camelôs, a porcentagem de negros é muito maior. Quanto mais baixo o nível de rendimento, quanto mais precária a atividade, mais os negros estão presentes.

Assim, o resultado que tenho visto e que tem vindo a mim de uma forma cada vez mais forte é que, na exclusão social, os negros são os mais afetados. Isso é lógico, parece que estou falando uma tautologia ou algo que todo mundo consegue ver; mas o que quero chamar atenção é que ao estudarmos desigualdade no Brasil, ao estudarmos a questão social no Brasil, sem passar pela questão racial é como se não conseguíssemos entrar no núcleo da questão. A explicação para o fato de que este país se moderniza o tempo todo sem acabar com a desigualdade passa por uma questão racial que está mal resolvida, mal estudada, mal percebida. O que tenho sempre chamado atenção é que nós, cientistas sociais, temos, cada vez mais, que tentar entender como é esse racismo, essa discriminação, porque este é o cerne da desigualdade brasileira. Não conseguiremos entender o tamanho dessa desigualdade, que este país seja campeão na desigualdade, enquanto não nos debruçarmos sobre a questão crucial, que é a questão racial. Esta questão é sempre vista como merecedora apenas de um capítulo suplementar dentro dos poucos trabalhos que ousam enfocá-la. Nunca é vista como algo que é central. Mas é central, e estou cada vez mais convencido disso. Enquanto não percebermos isso, enquanto não admitirmos a centralidade da questão racial brasileira, enquanto não nos debruçarmos e estudarmos isso, penso que vamos continuar sem entender como este país reproduz desigualdade na forma como reproduz, com tanta modernidade, com tanto crescimento e com tantos milagres econômicos.

O custo do racismo no Brasil

Por último, queria falar sobre o que chamamos o custo do racismo no Brasil. Trata-se de um exercício numérico que fizemos para a "Marcha Zumbi mais 10" do dia 16 de novembro. Isso tem sido muito comentado e deu até uma matéria no jornal O Globo dizendo do absurdo em se pensar um exercício desse tipo. Trata-se do seguinte: pegamos os diferenciais em três grandes áreas sociais: habitação, saneamento básico – acesso à água e esgoto – e educação. A partir daí, observamos qual a diferença de cobertura de negros (pretos e pardos) e brancos. Nesse diferencial

quantificamos quanto custaria, em termos monetários, a equalização da situação, de forma que o patamar de negros contemplados se igualasse ao de brancos. Por exemplo, na educação. Acho que o nível de alfabetização era de 12% de negros analfabetos e 7% de brancos - não tenho os números aqui de cor. Quanto custa alfabetizar esses 5% de negros para igualar os patamares de cobertura? Fizemos isso para todos os níveis da educação, assim como para as demais áreas, e deu um número que chegou a R\$ 67,2 bilhões, que não é um absurdo, mas é um número significativo. Ainda hoje um colunista do O Globo disse que estávamos querendo alfabetizar os negros e deixar os brancos esperando. A idéia não é essa, não é colocar ninguém em fila. A idéia é que as pessoas percebam que há um *gap* e que esse *gap* tem um valor mais ou menos dessa ordem. Não adianta fazermos políticas de promoção de igualdade racial destinando R\$ 15 ou R\$ 12 milhões por ano, que é o que o governo tem feito, quando estamos trabalhando com um problema que é da ordem de dezenas de bilhões. O objetivo do exercício era, portanto, delinear esse quadro. Produzimos esse número e foi um exercício interessante, porque a despeito do fato de o IPEA ter trabalhado muito a questão dos números, nunca tinha sido feita uma estimativa dessas. Isso foi entregue ao Presidente da República, que ficou de nos dar uma resposta.

Era basicamente isso o que eu tinha a falar para vocês, o mercado de trabalho e a questão racial. Gostaria de finalizar reenfazendo que, cada vez mais, para mim, fica claro que não são dois assuntos. Quando trabalhamos informalidade, informalidade e questão racial não são assuntos diversos, assim como desigualdade e questão racial não são assuntos diversos, estão intimamente ligados. Convido a todos que trabalham nessa área a fazerem uma incursão mais séria na questão racial, sem o que continuaremos sem entender muito bem este país que temos. Muito obrigado.

ABORDAGEM UNIVERSALISTA E DE AÇÃO AFIRMATIVA: A CONVERGÊNCIA PARA A PROMOÇÃO DE EQUIDADE SOCIAL

DIVA MOREIRA

Oficial de Programa e Ponto Focal em Raça do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, PNUD, e Cientista Política

Quero agradecer à Comissão Nacional de População e Desenvolvimento, na pessoa de Eduardo Rios-Neto, pelo convite a mim formulado para falar neste espaço. É a primeira vez que entro no IPEA para falar. Alguma coisa está mudando neste país, ou seja, tem havido um debate mais significativo, o Estado brasileiro está sendo um pouco mais permeável à discussão de um tema tão fundante, tão estruturante, no que diz respeito às desigualdades sociais.

Recebi como temática "A População nas Políticas Públicas: Gênero, Geração e Raça" e, como sou uma pessoa disciplinada, abordarei essa questão, que tem a ver com o Relatório Nacional de Desenvolvimento Humano, lançado na semana passada em Capão Redondo, em São Paulo, que em seu último capítulo aborda o tema das políticas públicas para erradicação do racismo, da pobreza e da violência. No meu entendimento, temos de resgatar um conceito da maior importância. Em geral, temos

uma tendência enorme ao esquecimento. Participamos de fóruns internacionais, a sociedade civil se organiza, se prepara para participar das grandes conferências das Nações Unidas e ao voltarmos, quando muito, acontece um simpósio. Nesse interregno, todas aquelas propostas, declarações, estratégias, medidas que foram discutidas, acertadas e consolidadas em plataformas caem no esquecimento.

Políticas de reparação

Assim, ao falar de políticas públicas, raça e gênero, eu gostaria de resgatar o conceito de reparações que o governo brasileiro defendeu, inclusive na Conferência do Chile e na de Durban em 2001. Como vemos as políticas de reparação? Por que primeiro falar em reparação? Temos acumulado, neste país, um passivo histórico em relação à população negra que, somente tomando em consideração a abolição, já são 117 anos. Enfatizamos a questão da abolição, mas gosto de enfatizar mais a República Brasileira, não é à toa que até hoje ela não é uma República. Ela é fundada num projeto de nação deliberadamente excludente e, até hoje, efetivamente nada foi feito para transformar essa realidade. Ao falar de políticas de reparação para resolver pagar essa dívida histórica que a sociedade, o Estado e o empresariado brasileiro acumularam em relação à população negra, nós defendemos aqui e temos defendido em vários fóruns, duas abordagens de políticas, as políticas chamadas de universalistas e as políticas de ação afirmativa. Em geral, tem havido uma dicotomia nesse debate: de um lado colocam-se as pessoas que são contrárias às políticas de ação afirmativa, alegando que já existem políticas universalistas, que o Estado brasileiro defende a igualdade de todos, que a Constituição Federal se funda no princípio liberal de igualdade de todos perante a lei. Não há o menor sentido, então, em se formatar políticas de ação afirmativa. Do lado oposto, existe uma posição meio cristalizada de achar que quem defende políticas universalistas por si só é contra as políticas de ação afirmativa e não tem uma sensibilidade, um olhar em relação às profundas iniquidades raciais que existem em nosso país.

A posição que defendemos aqui é a necessidade de combinar ambas as abordagens de políticas públicas, de questionar, inclusive, até o discurso universalista. Será que, efetivamente, as políticas públicas no Brasil foram ou são universalistas? Algumas questões eu coloco aqui em termos de questionamentos das políticas universalistas. Primeiro valeria a pena utilizarmos não apenas os indicadores quantitativos para dizer, por exemplo, que todas as crianças negras e brancas estão tendo acesso à escola pública fundamental e que essa política praticamente se universalizou, que as disparidades entre um contingente de crianças e outro são mínimas. Mas se estivéssemos não apenas utilizando indicadores quantitativos e medindo o número de crianças na escola, mas considerássemos também a evolução do atendimento, da cobertura ao longo dos tempos, se estivéssemos utilizando também indicadores qualitativos, iríamos nos dar conta de que as chamadas políticas universalistas no Brasil, de fato, não o são. Se tomarmos a mesma prefeitura, o mesmo governo estadual ou mesmo o governo federal e analisarmos a escola pública, o posto de saúde num bairro de periferia ou de favela e um bairro de zona sul, um bairro nobre, as diferenças serão óbvias, gritantes. Em qualquer quesito que tomamos, em termos de qualificação do professorado, condições de prédio, manutenção, equipamentos, vemos as desigualdades existentes no que diz respeito à mesma política pública

executada pela mesma agência governamental. Por que também essas políticas não são universalistas pelos seus resultados? Se formos analisar o desempenho escolar de crianças negras e de crianças brancas na mesma escola pública vamos nos dar conta das diferenças. Que política universalista é esta que gera resultados diferentes em relação ao seu público?

Outra questão metodológica importante para analisar se a política é universalista mesmo é a questão da diversidade. Se hoje analisamos, por exemplo, uma política de saúde e verificamos – também uma política considerada universalista – o seguinte: quem está tendo acesso ao SUS hoje? E quem tem acesso aos planos de saúde hoje? Veremos que o SUS, uma bela proposta dos reformadores sanitários deste país desde a década de 1960, infelizmente, o Sistema Único de Saúde não é uma política efetivamente universalista. Na minha ironia contumaz, gosto de falar o seguinte: se as políticas públicas realmente fossem universalistas, naquela escola pública ou naquele posto de saúde poderíamos encontrar o formulador da política e a sua empregada doméstica, as crianças freqüentando a mesma escola e as mulheres tendo filhos nos mesmos hospitais públicos. Se essa clientela não está sendo diferenciada em termos sociais, em termos de moradia - se mora em áreas mais urbanas ou mais periféricas, se é na zona rural ou na zona urbana. Se esse público não é diversificado, se essas políticas estão sendo focalizadas para os pobres, seguramente, se essa política já foi universalista em algum momento, não o é mais.

Um outro aspecto relevante que gosto de mencionar e que tem a ver com as políticas supostamente universalistas é a questão do conhecimento. Políticas públicas, obviamente, não se criam do nada, criam-se com base no saber, no acúmulo de conhecimento. Em geral, quando vamos analisar o conhecimento que gerou, subsidiou e inspirou aquelas políticas, vemos que foi um conhecimento eurocêntrico, que passa ao largo das especificidades e das complexidades próprias da questão racial no Brasil. Posso dar dois rápidos exemplos. Na área da educação, somente a partir do momento em que pesquisadoras negras começaram a fazer estudos sobre racismo na educação é que ficamos desveladas as relações iníquas no interior das escolas, os apelidos infames que nossas crianças recebem, a diferença de tratamento do professorado em relação a essas crianças, às vezes também até em relação às coleguinhas brancas. Foi a partir desse conhecimento que ficou à mostra um fenômeno que era banalizado como um fenômeno de evasão escolar. Quando essa criança vai para a rua, o Estado faz pesar sobre ela todo o seu braço repressor, ela é marcada com o estigma de criança de rua. Ninguém sabe identificar os processos que geraram aquele fenômeno, foram os pesquisadores negros que construíram esse conhecimento. Idem na área da saúde e em várias outras áreas.

Na área da saúde, temos problemas de doenças com alta prevalência de pessoas negras. Nada disso veio à tona até que as pesquisadoras – falo no feminino porque, em geral, as mulheres são em maior número – trouxeram à tona patologias que tinham alta prevalência na população negra e que nunca teriam vindo à tona se não fosse a riqueza e a especificidade de um conhecimento que a academia não gerou, outros pesquisadores, infelizmente, não geraram. Claro que estou vendo várias de vocês, este espaço aqui é um espaço com maior sensibilidade no que diz respeito à pesquisa racial. Mas temos de expandir isto.

Outro quesito importante para analisarmos uma política universalista é fazer uma análise orçamentária e verificar algo muito singelo: para onde está alocada a maior parte dos recursos. Quem são os maiores beneficiários das políticas públicas? Darei o exemplo singelo da Previdência Social no Brasil. Vocês são especialistas, tem estatísticas, dados, saberão melhor que eu o percentual mínimo de recursos previdenciários que vão para aposentadorias e pensões da maior parte da população brasileira e a parte do leão que vai para o topo, brasileiros e brasileiras que recebem aposentadorias e pensões generosas. Graças a quê? Graças ao tratamento diferenciado que supostas políticas universalistas dão para públicos diferenciados, de acordo, sobretudo, com seu pertencimento racial. Ao defender políticas de reparação, via políticas universalistas, estou trabalhando, naturalmente, com o viés racial.

Transversalidades

Gostaria de atentar para a seguinte questão: vemos o pacote de negros no país, cerca de 45% da população brasileira, segundo estatísticas, e às vezes achamos que é um pacote homogêneo, uniforme. Não é. Políticas públicas que queiram resgatar a população negra da miséria, da pobreza e da violência precisam estar atentas a certas transversalidades que têm de incorporar. Uma das transversalidades fundamentais é o gênero. No interior da população negra, as mulheres são ainda mais pobres, mais destituídas, mais desqualificadas, mais discriminadas, porque a discriminação racial se soma à discriminação de gênero.

Uma outra transversalidade importante é a regional. Em geral, as políticas públicas recebem uma influência muito forte de certas regiões que são hegemônicas em nosso país, sobretudo o sudeste, quando, ao se pensar em políticas públicas para promoção da igualdade racial, o nosso olhar tem de estar focalizado nas regiões do país onde o peso demográfico da população negra é muito maior. Quero dizer, então, que essas políticas precisam ter esse viés regional e eleger como foco prioritário o Nordeste e Norte brasileiro e determinados Estados e algumas regiões do Estado, onde o peso demográfico da população negra é grande e a pobreza é sempre maior.

Outro viés é o geracional. Entre nós, algumas faixas etárias são mais vulnerabilizadas que outras. O Estado e a sociedade brasileira, efetivamente comprometidos com as reparações, têm de ter esse olhar, essa atenção especial, esse cuidado, eu poderia até falar esse carinho especial, com alguns segmentos da população negra em relação à idade. Estou falando das crianças, desde a pré-escola, desde a creche, porque as desigualdades raciais começam na creche. Muitas vezes, vamos começar algum trabalho na escola fundamental para construir a autoestima das crianças negras, para valorizá-las, mas pode ser que a discriminação racial, a humilhação, o preconceito tenham feito um estrago talvez difícil - não falo que é impossível - mas muito mais difícil de consertar. Quando vemos como se dá no Brasil o atendimento na educação infantil nos bairros centrais, nobres, onde a população é predominantemente branca, de classe média, tem-se os Jardins de Infância bem equipados. Quando vamos para a periferia, onde mora a população pobre predominantemente negra, o que vemos são as Creches Comunitárias, um jargão bonito, promocional, para escolas caindo aos pedaços. As pessoas fazem um esforço enorme para manter aqueles equipamentos, mas sabemos que não é isso

que se deve considerar política pública universalista de boa qualidade que possa realmente promover a população negra.

Ainda falando no viés geracional, um outro segmento etário importantíssimo é a juventude negra. Nosso amigo Theodoro disse sobre a informalidade e os dois milhões que a cada ano ingressam no mercado de trabalho procurando emprego. Seguramente, não é o seu ou a sua filha, não são os meus, não são os filhos de nenhum de nós que estão procurando entrar no mercado de trabalho precocemente, sem nenhuma qualificação. São os filhos da população negra empobrecida que, seguramente, vão engrossar, quando muito, as fileiras da informalidade, do trabalho mal remunerado, desqualificado que não promove desenvolvimento humano e social nem cidadania. Deixa, inclusive, esses segmentos facilmente seduzíveis pelo narcotráfico. A juventude negra e favelada deveria estar tendo acesso às escolas públicas de tempo integral e de excelente qualidade. Isso se Estado e sociedade brasileira realmente quiserem pagar essa dívida histórica e construírem um novo projeto de nação no nosso país, num futuro não muito longínquo.

Políticas de ação afirmativa

Finalmente, falo sobre as políticas de ação afirmativa. Elas são mais do que necessárias, porque tudo que falei até o momento não é resolvível num horizonte temporal de curto prazo. Estou sempre enfatizando que um aspecto ético das políticas é a dimensão temporal. Ninguém pode virar para os pobres e miseráveis e fazer um discurso dizendo que daqui a vinte, trinta anos seus filhos, aliás, seus netos, estarão tendo acesso à escola de excelente qualidade e não precisaremos obrigá-los a uma humilhação do sistema de cotas. Na verdade, sem políticas de ação afirmativa, não vamos a lugar algum e não reduziremos as disparidades no curto prazo. Uma das características das políticas de ação afirmativa é exatamente a dimensão temporal em curto prazo, pois ninguém imagina ação afirmativa para cem anos. Se a ação afirmativa durar cem anos, é porque as políticas chamadas universalistas continuam tratando as populações negras e indígenas como cidadãos e cidadãs de quinta categoria. Eu gostaria, realmente, que as políticas de ação afirmativa fossem da maior brevidade possível, porque isso significaria, como contraparte, uma ação incisiva, decisiva, corajosa e radical do Estado e da sociedade brasileira para a promoção de políticas efetivamente universalistas. Acho que, devido ao caráter de miscigenação que, aparentemente, é mais intensa no Brasil, e à integração racial - não digo que é absoluta, é relativa e razoável - que existe na base da sociedade brasileira. Ou seja, é possível encontrar em bairros pobres, em botequins, escolas e postos de saúde da periferia brancos e negros. Existe, então, uma razoável integração racial na base da sociedade brasileira. Tenho defendido e encaminhado a minha reflexão para a necessidade de políticas que também têm esse corte. As políticas de cotas nas universidades podem ser para os estudantes negros, devem ser para estudantes negros, porque eles são sub-representados entre o corpo discente e docente, mas podem, perfeitamente, ser também para os estudantes brancos pobres. Ou seja, a luta contra o racismo deve estar articulada fortemente com a luta contra a pobreza, com a luta pela redistribuição social. Então, não há nenhum problema em que os estudantes brancos pobres, que estão simbolicamente representados nas universidades, mas não estão de fato representados nas universidades, também tenham acesso a essas políticas.

Acho extremamente relevante lembrarmos também que, ao se traçar políticas públicas no nosso país para a promoção da igualdade racial, na luta contra o racismo, a pobreza e a violência, temos em conta um fato óbvio: trata-se de uma população que, seguramente, seria muito maior do que os 45% do Censo se tivéssemos uma identidade racial resolvida no nosso país, com elevada auto-estima. Teríamos, então, um percentual muito mais elevado de brasileiros e brasileiras que se classificariam como negros e negras. Não somos, obviamente, nenhuma minoria, e não sendo, é fundamental que as políticas para a população negra sejam combinadas por meio desse binômio, com políticas universalistas da melhor qualidade. O Estado brasileiro precisa investir.

Se há necessidade de elevados investimentos sociais para as políticas de promoção da igualdade racial, seguramente esses custos serão muito mais baixos do que os elevados custos da miséria, da violência, que têm impacto desastroso no desenvolvimento social e econômico no nosso país e adia cada dia mais um futuro que todos nós gostaríamos de ter, de cidadania, de democracia plena e de paz para todos e todas nós. Muito obrigada.

DEBATE

Wania Sant'Anna – Muito obrigado, Diva, que não nos deixa nunca esquecer que o debate central é a reparação. Gostaria de fazer um pequeno comentário antes de passar a ouvir o plenário e as perguntas que tenha para formular à Mesa.

As organizações do movimento negro, os ativistas, se recuperamos a história da produção desse grupo por jornais, chamadas em cartazes, etc., nunca deixamos de citar as três palavras básicas: preconceito, discriminação racial e racismo. Estes continuam sendo os nossos problemas essenciais no tratamento das relações raciais no Brasil. Digo isso porque a cada dia que passa, agora ou mais recentemente nos anos de 1990, somos forçados a falar de pobreza, como se a elevação do status social, econômico e político da população negra no Brasil se resumisse ao estabelecimento de políticas de combate à pobreza. O que sempre dissemos é que pobreza é, antes, um resultado. Não é que grande parcela da comunidade negra seja pobre, somos sujeitos empobrecidos. A reflexão é a mesma quando nos dizem que fomos escravos. Não, fomos sujeitos escravizados. Parece uma digressão usual, mas é importante sublinhar por vários aspectos. Citarei um.

É fato que temos, hoje, estratos médios negros, conscientes, que sabem muito bem que não têm tido acesso ao poder porque são negros. Portanto, não têm conseguido lograr as condições que os transformam em grupo de pressão, e é disso que se trata. São 117 anos, é claro que alguma coisa ia mudar, mudar como um grupo que forma uma opinião crítica sobre a sua situação, sobre seu histórico, sobre a realidade do grupo ao qual pertence e que se imagina que não pertence, a discriminação racial, o racismo e o preconceito. Um dia, mais cedo ou mais tarde, algo o avisará que ele faz parte desse grupo.

Por isso, é nesse âmbito que o debate sobre política de ação afirmativa se estabelece. É claro que quem fala de política de ação afirmativa, fala também de estabelecimento de políticas de combate à pobreza que afetam a maioria da população negra, mas nós sabemos muito bem quais são os vetores que conformam

essa situação de empobrecimento. Quando Mário fala de informalidade, eu continuo - somos ativistas e temos posições - acreditando que acesso ao trabalho é essencial, fundamental. Não negarei nunca o papel e o valor da educação para todos os grupos, homens, mulheres, negros e brancos, mas no caso brasileiro este não é o único problema. O fato de se ter educação não garante, por exemplo, posto de emprego, não garante melhor serviço em absolutamente nada, para falar de preconceito e discriminação. É óbvio que iremos lutar para termos uma educação mais elevada, mas que se deixe muito claro que os brancos no Brasil têm uma educação baixa e, no entanto, gozam de imensos privilégios. Como se explica isso? Continuar afirmando que somente nós, negros, precisamos de educação é, na verdade, imaginar que o que temos hoje não é suficiente. Mas será que é suficiente o que tem a população branca para gozar de tantos benefícios? Esta é uma pergunta para ser feita.

Uma outra observação que gostaria de fazer é em relação à situação de empregabilidade, de vulnerabilidade e informalidade, de serem os últimos a serem contratados e os primeiros a serem despedidos, quando inclusos no mercado de trabalho formal. Isso afeta sua realização como indivíduo e afeta a realização do seu grupo familiar. O que acho inadmissível, no caso brasileiro, é que continuemos a falar de indivíduos empobrecidos e de famílias empobrecidas sem levar isso em consideração. Por exemplo, o fato de ser um grupo que está nessa condição devido à sua relação com o trabalho, que é em nível precário. Antes de se fazer política de combate à pobreza, se deveria fazer uma política social decente, na qual caberia um tratamento absolutamente diferenciado na forma como as pessoas se inserem no mercado de trabalho, em que, muito provavelmente, a informalidade não tivesse essas características e não atingisse basicamente esse perfil de população, que é negra, de baixa escolaridade, migrante.

As reflexões que colocamos, tem-se a possibilidade de se fazer agora, em início de século. Acho positivo, porque tem aberto canais para que cientistas sociais reformulem suas avaliações, reformulem suas análises. Talvez seja este um dos mais belos momentos que nós vivemos, pelo quanto tem se tentado produzir ou refletir sobre relações raciais no Brasil e não mais sobre o negro no Brasil. Se não fizemos muito para alterar a política pública, se não fizemos muito para mudar o caráter da política social no Brasil, acredito que já tenhamos dado alguns passos importantes para que cientistas sociais se debrucem sobre a realidade brasileira de uma outra forma.

Nós, os ativistas, os pesquisadores, e tenho certeza que outros e outras aqui também, estamos seguros de que o processo político de abolição do trabalho escravo foi um momento político crucial nas nossas vidas, para a população negra e também para a população branca. Questionamos a forma diferenciada que os dois grupos viveram aquele momento histórico. E como lembrou bem a Diva, também a República, porque esta não nos pertence mesmo. Criou oportunidade para um grupo e retirou a oportunidade existente de um determinado grupo, por acaso, nós. Isso tem preço, e é desse preço que queremos falar agora, quando estamos mais alfabetizados. Aqui ninguém teve benefício, mas chegou onde chegou. É conosco que se tem de ter esse diálogo, porque preconceito, discriminação racial e racismo caem sobre nós, independentemente do fato de termos o diploma. Um homem negro que não entrou na universidade é discriminado. O táxi pode parar para mim

ou pode não parar, para ele também. E não param para nós dois, dependendo da esquina do Rio de Janeiro em que eu estiver, ainda que eu seja uma mulher negra. Mas vai parar para uma mulher branca.

Mary Castro (CNPD) – Parabênizo o Eduardo e a CNPD por esta brilhante Mesa. A cada uma de vocês, Diva e Wania, e ao Mário pelas apresentações e, em especial, por trazer a idéia de que é um outro conhecimento que se está gerando. Que é, dentro do debate da questão racial e reconhecendo o papel e a importância dos pesquisadores negros, o salto que se está dando em sair das análises de posições para as análises de relações. Fica muito claro o que vocês trazem: não se pode pensar em negro sem pensar em branco e nas relações entre os dois, nas relações e distribuição de privilégios entre ricos e pobres, setor formal e informal, como sistema e num conhecimento mais processual. Ou seja, é um conhecimento que está vindo de pesquisadores, homens e mulheres negros, que contribui para o avanço de todo o conhecimento, colocando, inclusive, num patamar diferente, o debate da questão racial em outros países.

Algumas críticas que se fazem à produção dos pesquisadores e intelectuais negros no Brasil, quando se diz que o formato é o dos Estados Unidos, me incomodam muito. A cota, por exemplo. Penso que vocês ilustram, muito bem, que não é. Acho interessante que aqui não se discutiu em nenhum momento a questão da cota. Discutiu-se as interações entre o universal e o particular, a reprodução do passado no presente, a questão do sistema e a questão dos privilégios, da distribuição e do próprio modelo econômico, para onde estão indo os recursos, para quem e para quê. Gostaria também que se discutisse o debate do conceito de reparações em políticas públicas. Em que medida ele vai além do debate atual de desigualdades, dos programas pontuais, assistenciais, para *target groups* e a noção de reparação?

A segunda é a questão longitudinal. O relator das Nações Unidas para a questão racial frisou que, no Brasil, já se tinha avançado muito na questão racial, no reconhecimento da importância cultural dos negros na cultura brasileira e do lugar dos negros na produção de cultura. Mas que, muitas vezes, o próprio movimento negro era pego nessa armadilha e que as análises longitudinais sobre as condições sócio-econômicas dos negros estariam demonstrando piora, o que, segundo ele, não era movido só pela pobreza. Não se poderia trabalhar mais, especialmente a Diva, em relação ao Relatório de Desenvolvimento das Nações Unidas da qual participou e deu algumas entrevistas? O que mais lhe chamou a atenção, menos em termos da posição de subalternidade, inferioridade, uma série de indicadores, mas em relação ao tempo? Mudou no setor informal?

Especificamente ao Mário, pergunto em relação ao serviço doméstico. Quando você diz que a legislação para serviço doméstico é uma legislação mais para a patroa, considerando que os sindicatos e a Federação dos Trabalhadores Domésticos tanto enfatizaram essa legislação, gostaria que você pudesse ser mais específico em relação a esse cruzamento entre raça e gênero no serviço doméstico.

Camillo de Moraes Basso (IPEA) – Você disse que a informalidade é uma espécie de derivativo do nosso quadro distributivo. Eu poderia depreender disso que o crescimento econômico tem baixo poder de *punch* em relação à informalidade?

José Flávio Sombra Saraiva (UnB) – Queria dar um depoimento. Acabo de vir de um encontro internacional sobre segregação urbana. O discurso brasileiro é,

via de regra: “A nossa segregação é diferente, não podemos basear nos estudos americanos, porque a nossa segregação não passa pelos cortes de cor”. Escutando vocês e, particularmente a Diva, me fez reagir um pouco em relação a esse *parti pris* de que a segregação urbana no Brasil tem passado. Se olharmos a produção, raríssimos estudos estão preocupados ou observando esse recorte. Sugeriria a vocês, que estão mais embasados nessa discussão, que fossem aos vários grupos que estudam segregação hoje no Brasil e tentar, digamos, convencê-los de que o problema também passa pela questão racial.

Eduardo L.G. Rios-Neto – Em torno da questão das reparações e dentro do espírito do Seminário, que é a discussão de políticas e, entre as políticas, as ações afirmativas e a universalização são importantes, apenas colocando na pauta, a reparação dinâmica é importante, e aí penso que a educação não é exclusiva. Uma coisa é discutir o passivo da reparação; a outra é se o passivo continuará ou diminuirá. Olhando para o futuro, onde entram o tempo integral, a escolaridade da mãe, onde a população negra está, obviamente, sobrerrepresentada, considero que o conceito de reparação dinâmica é um conceito a ser incorporado. E faz parte do espírito da discussão da população que essa Comissão assume, que é considerar vinte anos como curto prazo. É diferente de cem anos, o passivo é de pouco mais de cem anos. Mas na reparação dinâmica, o intervalo geracional de vinte anos é um horizonte impossível de ser incorporado ao planejamento público, é um conceito operacional. A CNPD está à disposição para pensar nesses termos também, claro que não de forma excludente.

Diva Moreira – Em relação à questão colocada pela Mary, gostaria de enfatizar que um dos fundamentos da reparação é a questão da história da justiça, de grupos que sofreram desvantagens, que foram destituídos. No Brasil, a população negra foi historicamente destituída de recursos e de capacidades. Acumularam-se desvantagens históricas que precisam ser reparadas. Ou seja, a dimensão da justiça tem de estar inserida na noção de reparação.

Vale a pena vermos também outros exemplos históricos, para não parecer que o Brasil vai fazer alguma coisa exótica. Temos, inclusive, exemplos aqui dentro. Durante a ditadura militar, pessoas foram mandadas embora dos seus postos de trabalho, demitidas, exiladas, assassinadas e aprisionadas. Em geral, pessoas de classe média, não por acaso, brancas. A idéia de que o Estado brasileiro tinha provocado um mal e cometido injustiça em relação àquelas pessoas que resistiram contra a ditadura foi razoavelmente aceita pelos formadores de opinião e executores de política. Uma ou outra voz entre os militares é que reagiu contra essa idéia. No mais, falavam que era justo, porque a pessoa perdeu o emprego, foi assassinada, a família ficou sem aquele aporte que poderia ter vindo. Então, vem a idéia de que se tem uma população que trabalhou durante mais de trezentos anos e não foi indenizada minimamente. Nem teve uma abolição da escravidão acompanhada de políticas. Temos um país com um pecado original, porque nasce sob o signo da exclusão da população negra. Isso precisa ser reparado porque, do contrário, nada muda neste país.

Se trabalharmos com a dimensão social, é ilusão achar que programas sociais vão cindir a sociedade brasileira. Alguns acham que somos nós os semeadores de cizânia, os que vão provocar o ódio neste país, que na medida que trabalhamos

com a questão de raça e todas as dimensões que estão nela inseridas estaríamos provocando ódio. A reparação é realmente o caminho, o itinerário, o mapa da reconstrução de uma sociedade integrada. Porque, na verdade, vivemos numa sociedade rachada, cindida, desde sempre. Não é o desvendar do racismo que vai rachar a sociedade brasileira. A única novidade no panorama atual é falarmos que o rei está nu. Vamos reparar, promover a justiça, conseguir mecanismos, implementar políticas que permitam a chegada a um patamar, a partir do qual poderemos falar em igualdade de oportunidades no país. A partir daí, teremos promovido a reparação no nosso país.

Quanto à questão latitudinal, a presença predominante de pessoas negras e a armadilha na qual nós, do movimento social, caímos, concordo com a colocação. Na verdade, os espaços da cultura, do lazer e dos esportes foram os espaços concedidos pela população branca. Até hoje. Veja o orçamento do Ministério da Cultura e o orçamento do Ministério da Agricultura. As disparidades são óbvias. Sabemos muito bem o poder dessas áreas no concerto do governo federal e de qualquer governo. São áreas em que foi possível: "Nesses espaços, deixamos os negros usufruírem as oportunidades". Mas, mesmo no espaço da cultura temos a hierarquia racial presente, não resta dúvida.

Quando se pergunta sobre deterioro, um deles que nos chocou, foi a redução da participação de servidores públicos federais negros nas últimas décadas. Na medida que o concurso público só é feito para servidores de terceiro grau, criou-se uma barreira. Não tenhamos dúvida: as barreiras raciais no Brasil não foram grotescas como aconteceram nos Estados Unidos, mas já sabemos que grande parte da população negra ficará fora. Houve, então, uma redução da presença, o que é extremamente importante, porque o concurso público supostamente tinha esse caráter universalizante, neutro, em relação a gênero e a raça.

Um aspecto é a necessidade de políticas de desenvolvimento econômico no nosso país. Mas não quaisquer políticas de desenvolvimento. Quando o governo brasileiro cria uma agência voltada para a promoção da igualdade racial e, ao mesmo tempo, não investe em políticas de desenvolvimento econômico, de pleno emprego, temos de ter o olhar racial das políticas universalistas, do contrário a população negra ficará de fora. Sem isso, tudo o mais vira pó. As transformações dos indicadores sociais e econômicos da população negra são fundantes. Não adianta fazer uma política setorial ali, outra setorial lá, e os indicadores sociais e econômicos continuarem medíocres, como estão até o momento.

José Flávio fala sobre a segregação urbana. Considero um tema fundamental, porque é óbvio que existe uma geografia racial no nosso país. Tanto quando se considera o país em sua totalidade, quanto quando se considera um estado e um determinado município. Só que a segregação racial no Brasil, sob a virtude de um racismo cordial, feito de uma forma diferente, criativa, não teve o condão de uma segregação formal, explícita. O que temos, então? Também foi um processo produzido. No Rio de Janeiro, no início do século passado, houve toda aquela luta dos sanitaristas, higienistas, de acabar com os cortiços, de varrer do mapa aquelas áreas bem centrais, onde a população negra morava. Isso sem pensar em políticas habitacionais. O cortiço Cabeça de Porco foi destruído de madrugada, as pessoas dormindo. Em Belo Horizonte, a mesma coisa. A cidade foi construída de forma a

criar um cinturão, a avenida do Contorno, dentro do qual se tinha morando apenas a população branca. Se formos a qualquer cidade do país e se começar a investigar a história dessas cidades, descobriremos: "Ali tinha um bairro negro, que coisa interessante, onde essas pessoas foram parar?" Com a expansão urbana, vemos o embranquecimento cada vez maior de bairros que eram mais populares e que tinham, portanto, a presença marcante da população negra. O desenho de políticas públicas precisa estar atento também a essa geografia racial. Onde vamos alocar os equipamentos? Onde há maior presença de população negra? Como fazer para aumentar os intercâmbios? Quando era secretária municipal, quis criar o "Favelatur".¹ Começamos com uma iniciativa do gênero. A população do Morro do Papagaio não ia à Praça da Liberdade, passava anos sem ir aos espaços de convivência, de cultura, que existem na nossa cidade.

Sobre a reparação ativa, gostaria que a CNPD desse a sua contribuição, para que enriqueçamos, disseminemos e amplifiquemos o debate sobre políticas de reparação no Brasil.

Mário Theodoro – Começo pela questão da Mary Castro, sobre o serviço doméstico. A pesquisa, na verdade, entrou em alguns detalhes a mais. Dividimos emprego doméstico em três categorias: aquele em que a profissional dorme na casa da pessoa; o emprego doméstico em que a empregada tem a sua casa própria; e, ainda, a diarista, que é um estágio mais avançado, onde a pessoa faz o serviço doméstico, mas não tem uma relação direta com a pessoa; ao contrário, domina uma clientela e está no mercado, perdendo os graus de dependência em relação à patroa. Olhando os direitos na CLT, um terço ou metade desses direitos não são extensivos ao emprego doméstico. É claro que foi uma conquista o estabelecimento de uma legislação que regula o emprego doméstico. O interessante é que grande parte do que é garantido aos trabalhadores celetistas não o é para as empregadas domésticas. Quando comparamos um com o outro, vemos que tudo se relaciona ao exterior, à vida dela fora de seu próprio domicílio. Outra coisa interessante é que a relação de trabalho entre patroa ou patrão e empregada doméstica é uma relação esdrúxula do ponto de vista capitalista. O patrão é um assalariado e isso tem implicações muito graves em relação ao conjunto de direitos que os outros assalariados têm. Creio que há dois ou três anos atrás, o Congresso fez uma lei que diz o seguinte: se o patrão quiser, pode pagar o FGTS. Pode. Esse poder é autorizativo? Como iria pagar isso? Por que pagaria? Trata-se, então, de uma relação cheia de problemas a de patroa-empregada. Lembro de um autor que gosto muito de citar, o André Gorz, que tem uma análise muito afinada do mercado de trabalho no capitalismo mais avançado. Ele nos traz um paradigma interessante: uma sociedade só vai ser de fato igualitária quando um cidadão não conseguir comprar diretamente o serviço de outro cidadão. Quando isso acontecer, estaremos numa sociedade igualitária. Quando eu não mais chegar e disser: "Engraxa meu sapato ou lava meu carro". Quando isso for feito via empresa. Claro que uma pessoa pode vir engraxar o seu sapato, mas tendo um trabalho, estando vinculado a uma instituição, de forma que eu não tenha uma relação de pagamento direto, de subordinação de um indivíduo a outro.

¹ Diva Moreira foi Secretária Municipal para Assuntos da Comunidade Negra da Prefeitura de Belo Horizonte entre 1998 e 2000.

Esta é a questão que se coloca, e foi isso que discutimos sobre o serviço doméstico como um serviço pessoal. No Brasil, estamos cheios de serviços pessoais. Nós, da classe média, temos uma incrível capacidade de dar serviços e de arregimentar serviços pessoais.

Camillo falou da questão do crescimento econômico e da pouca permeabilidade disso com a economia informal. O crescimento econômico acaba ou não com o informal? Penso que tudo indica que não. A nossa experiência histórica de crescimento indica que não conseguimos acabar com o informal. Criamos informalidade, crescendo ou não, pois estamos batendo na tecla: o informal é também falta de Estado, no sentido de falta de regulação e de uma vestimenta institucional para aquele trabalho. Não adianta ter crescimento se ele é regido por modernidades que não passam pelo institucional. Por exemplo, este ano nós conseguimos passar o Japão. Somos o primeiro em reciclagem de alumínio, ninguém é melhor do que nós em reciclagem de alumínio. Mas a nossa reciclagem de alumínio, moderníssima, se dá às custas de um menino que cata latas de alumínio à meia-noite na Rodoviária de Brasília, por exemplo. Na falta de vestimenta institucional, a informalidade ajuda o crescimento e se reforça com ele. Está faltando Estado. Neste ponto, voltamos ao que falamos no começo: sem Estado, sem legislação, sem uma cobertura e sem uma âncora inclusiva, a informalidade continuará a existir e continuaremos modernos e informais. Basicamente, era o que tinha a acrescentar.

RELATO QUALITATIVO

PAULA MIRANDA-RIBEIRO

Professora associada do Departamento de Demografia e pesquisadora do Cedeplar, UFMG

A Sessão “População nas Políticas Públicas: raça” foi coordenada por Wania Sant’Anna (Universidade Estácio de Sá e CNPD) e teve como expositores Mário Theodoro (Senado Federal) e Diva Moreira (PNUD). Wania Sant’Anna abriu a sessão apontando para o fato da CNPD ter, desde o início, criado espaço para se discutir as questões raciais dentro do debate de população e desenvolvimento, sem que houvesse resistência temática ou política ao tema. Além disso, Sant’Anna apontou para a interseção das dimensões de gênero e raça e para a incorporação de demandas dos movimentos sociais a elas associados.

Mário Theodoro, o primeiro palestrante, discorreu sobre desigualdade racial no mercado de trabalho, com ênfase no setor informal. Ele começou sua fala com números sobre o tamanho da PEA brasileira (comparável à população da Alemanha) e a alta proporção de desempregados – cerca de 10% da PEA, ou 8,5 milhões de pessoas. Theodoro apontou para três importantes tendências do mercado de trabalho brasileiro – baixo rendimento do trabalho, alto desemprego e alta informalidade – e informou que iria se concentrar na última. A informalidade, segundo ele, tem três requisitos básicos: alta desigualdade, ausência do Estado em termos de marcos regulatórios e capacidade de articulação das atividades informais. O autor apresentou dados de uma pesquisa própria, conduzida no GDF, com trabalhadores de três atividades informais: emprego doméstico, comércio de rua e autônomos na construção civil. Os números indicaram que 2/3 dos trabalhadores eram negros e apenas 1/3 era branco. O autor concluiu que o setor informal é negro e, sendo

assim, não é possível tratar da informalidade sem tocar na questão racial. Por fim, Theodoro calculou os custos do racismo. Uma simulação em três áreas básicas – habitação, acesso à água e ao esgoto e educação – sugere que a redução da distância entre brancos e negros custaria algo em torno de 67,2 bilhões de reais. O fato do governo destinar apenas cerca de 15 milhões de reais por ano para a promoção da igualdade racial é insuficiente diante desse quadro.

A segunda palestrante, Diva Moreira, começa sua fala recuperando o conceito de reparação. A República brasileira é, segundo a autora, fundada num projeto de nação excludente e, para que a dívida social em relação à população negra seja de fato resgatada, é preciso pensar em políticas universalistas e políticas de ação afirmativa. Moreira defende a combinação de ambas as abordagens de políticas públicas e questiona se políticas ditas universalistas, tais como a educação, no fundo não o são porque os resultados para brancos e negros, medidos através de desempenho, por exemplo, não são os mesmos. Um segundo ponto da fala de Moreira remete às transversalidades que precisam ser examinadas em conjunto com a questão racial. Entre elas estão o gênero – uma vez que a mulher negra sofre duplamente, por ser negra e, em geral, mais pobre –, a questão regional – já que algumas regiões são claramente mais negras e mais pobres que outras – e o viés geracional – com ênfase nas crianças negras e na juventude negra, ambas reconhecidas como grupos mais vulneráveis. Finalmente, a palestrante aborda as políticas de ação afirmativa e a necessidade de que ela seja de curto prazo. Ao final, a autora conclui com um apelo para que as políticas de cotas consigam articular o combate ao racismo com o combate à pobreza.

Em suma, os dois palestrantes trouxeram contribuições importantes para o debate sobre políticas públicas à luz de um recorte racial. Moreira fez uma discussão mais ampla sobre políticas públicas de uma maneira geral, encaixando nela a questão racial, ao passo que Theodoro tomou o mercado de trabalho enquanto *locus* onde a desigualdade racial se manifesta.

Como demógrafa, gostaria de contribuir para o debate sobre políticas públicas e relações raciais trazendo alguns indicadores que apontam para as enormes diferenças entre brancos e negros neste País – negros entendidos como aqueles auto-declarados pretos e pardos, a partir das categorias utilizadas no quesito cor das pesquisas do IBGE. Estas desigualdades são reveladas nos indicadores apresentados no Atlas Racial Brasileiro.²

No caso da educação, os diferenciais entre negros e brancos se reduziram pouco entre 1980 e 2000, quando medidos em termos de escolaridade da população de

² Elaborado a partir de uma parceria entre o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (Cedeplar) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), o ARB apresenta indicadores construídos a partir dos dados dos Censos Demográficos de 1980, 1991 e 2000; das PNADs (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio) realizadas a partir de 1982; da Pesquisa sobre Saúde Familiar no Nordeste do Brasil (PSFNe), de 1991, e da Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde (PNDS), de 1996. Os indicadores estão divididos em sete blocos temáticos: demografia, saúde – condições e acesso a serviços, saúde reprodutiva, família e domicílio, educação, trabalho e renda, e cobertura trabalhista e previdenciária. Para maiores detalhes, vide Miranda-Ribeiro, P. e Oliveira, A.M.H.C. Atlas Racial Brasileiro: conteúdo, usos e limitações. In: Maria Stela Grossi Porto; Thomas Patrick Dwyer. (org.). Sociologia e Realidade : Pesquisa Social no século XXI. Brasília: Editora UnB, 2006, v. 1, p. 305-317.

15 anos e mais. Em 1980, a diferença de anos médios de estudo entre brancos e negros era de 2,11 anos em favor dos brancos, passando para 2,09 em 1991 e 1,93 em 2000 – uma redução de cerca de 9%. Apesar disso, o número médio de anos de estudo da população nesta faixa etária aumentou 70%, passando de 4,3 para 7,3 anos entre 1982 e 2003, ano em que os brancos tinham, em média, 8 anos de estudo, contra 6,3 dos negros.

Um outro indicador importante na área de educação é a taxa de eficiência, que dá a porcentagem de matrículas que estão na faixa etária adequada. Em 1982, entre os brancos, a porcentagem de matrículas na faixa etária adequada era 89% maior que a dos negros. Em 2003, a diferença caiu consideravelmente, mas ainda assim a taxa de eficiência dos brancos ainda era 48% maior que a dos negros. No caso do ensino médio, onde apenas 35,5% das matrículas estavam na faixa etária adequada em 2003, a taxa de eficiência dos brancos, nesse mesmo ano, era 73,7% maior que a dos negros – ainda muito alta mas, ainda assim, uma redução significativa, levando-se em consideração que, em 1982, o hiato entre brancos e negros era de 117,7%.

Com relação ao analfabetismo, apesar da queda significativa na taxa entre 1980 e 2000, a distância entre brancos e negros continuava expressiva em 2000. Enquanto, em 1980, a taxa de analfabetismo das mulheres negras de 15 a 19 anos era o triplo da taxa das mulheres brancas do mesmo grupo etário, em 2000 a taxa de analfabetismo das negras ainda era 2,5 vezes a das brancas. No caso dos homens de 15 a 19 anos, em 1980, havia 3,6 vezes mais negros analfabetos do que brancos; vinte anos depois, ainda havia 2,7 vezes mais negros do que brancos nessa condição. Portanto, Moreira parece ter razão ao afirmar que, apesar das políticas universalistas, a educação no Brasil ainda produz resultados desiguais para negros e brancos. Os dados aqui apresentados também reforçam o ponto de vista de Sant'Anna quanto à interseção entre gênero e raça.

Um dado que reforça o ponto de Theodoro a respeito da sobrerrepresentação das negras entre as empregadas domésticas é a sobre-representação das brancas entre as mulheres economicamente ativas com nível superior. Segundo o Atlas, as brancas de nível superior na PEA passaram de 7,5% em 1980 para 11,4% em 2000, ao passo que as cifras para as negras foram, respectivamente, 1,3 e 3,1%. Portanto, apesar da melhoria para ambos os grupos e da maior melhoria relativa entre as negras, a diferença entre negras e brancas continua muito grande.

Com relação à pobreza, a proporção de negros abaixo da linha de pobreza no total da população negra no Brasil vem mantendo uma tendência constante desde 1995 – em torno de 50%. Enquanto isso, a proporção da população branca abaixo da linha de pobreza é exatamente a metade, ou seja, 25%. Não se verificou nenhum avanço na diminuição dos diferenciais entre negros e brancos pobres desde o início da década de 1980, quando começa a série estatística contida no Atlas. O mesmo acontece com a proporção de negros abaixo da linha de indigência no total da população negra no Brasil, que também vem mantendo a mesma tendência desde 1995 – em torno de 25%, muito superior à proporção de brancos, que é de cerca de 10%.

Outros dois indicadores demográficos também vão ao encontro do argumento das enormes desigualdades raciais no Brasil. A esperança de vida ao nascer, ou o

número médio de anos que um indivíduo espera viver, é bastante desigual entre negros e brancos. Em 1950, os brancos esperavam viver, em média, 7,5 anos a mais do que os negros. Meio século depois, apesar de ambos os grupos terem aumentado sua esperança de vida, a diferença entre eles não foi muito alterada: caiu de 7,5 anos para 5,3 anos. Entre 1980 e 2000, os homens brancos ganharam cerca de 9,5 anos na esperança de vida, ao passo que, entre os homens negros, esse ganho foi de apenas 6,3 anos.

A mortalidade infantil, que mede a mortalidade no primeiro ano de vida, também revela grandes diferenças entre negros e brancos. Em 2000, a taxa de mortalidade infantil das crianças filhas de mulheres negras ainda era cerca de 66% maior que a das crianças filhas de mulheres brancas, apesar da maior queda relativa da mortalidade das crianças filhas de mães negras vis-à-vis as filhas de mães brancas observada entre 1980 e 2000.

Um indicador de infra-estrutura pode jogar alguma luz no debate sobre políticas universalistas versus políticas focalizadas – debate complexo e que não será tratado especificamente aqui. Em 1980, apenas 68,2% dos domicílios brasileiros tinham energia elétrica. Em 2000, a cobertura atingia 94,6% dos domicílios, valor próximo à universalização. Levando-se em consideração apenas os domicílios 5% mais ricos, também é possível afirmar que a cobertura de energia elétrica era universal em 2000. No entanto, o mesmo não ocorre nos domicílios 20% mais pobres, nos quais a situação dos negros era pior – 22,1% dos domicílios com responsável negro não tinham energia elétrica em 2000, contra 14,3% dos domicílios cujo responsável era branco. Apesar das diferenças entre brancos e negros pobres, os avanços entre 1980 e 2000 também foram expressivos. A cobertura de energia elétrica nos domicílios pobres com responsável negro era, em 2000, 2,5 vezes a cobertura de 1980. Entre os domicílios com responsável branco, a cobertura em 2000 era 1,7 vezes a de 1980. Portanto, entre 1980 e 2000, houve avanços extremamente significativos no sentido de reduzir a diferença entre brancos e negros pobres no que tange à cobertura de energia elétrica.

Os indicadores apresentados aqui apontam, de forma inequívoca, que ainda há uma enorme distância entre brancos e negros, apesar dos avanços ocorridos entre 1980 e 2000. Em boa parte dos indicadores, brancos e negros ganharam igualmente, de forma que a distância entre os dois grupos permaneceu praticamente constante. Em outros indicadores, a velocidade da redução da distância entre os dois grupos foi tal que seriam necessários muitos anos para que os grupos se igualassem. As evidências empíricas sugerem, portanto, que políticas de caráter universal pouco têm funcionado no sentido de reduzir, num período de tempo razoável, a diferença entre negros e brancos no Brasil.

População nas políticas públicas: geração-jovens e idosos

ABERTURA

NAIR HELOÍSA BICALHO DE SOUSA

Professora do Departamento de Serviço Social da UnB, coordenadora do Núcleo de Estudos para a Paz e os Direitos Humanos e técnica da área de Direitos Humanos, Justiça e Cidadania do IPEA

Gostaria de lembrar que a questão das gerações é um tema que ganhou visibilidade nos anos mais recentes. Diria que é uma característica associada à pós-modernidade, por estar muito articulada ao campo dos direitos difusos, como no caso do direito ao futuro. A questão geracional é muito comprometida com esse tema. A reflexão sobre a questão das gerações, que envolve as crianças, os jovens, os adultos e os velhos, vem ganhando espaço nas políticas públicas, nas pesquisas e também nos princípios inovadores de um processo civilizatório, comprometido com o futuro que desejamos com respeito à natureza, à solidariedade entre as diferentes gerações, de uma maneira que a sociedade possa se beneficiar da rebeldia crítica e transformadora dos jovens e da sabedoria paciente e pedagógica dos velhos.

POLÍTICAS PÚBLICAS DE JUVENTUDE, BALANÇO E PERSPECTIVAS

REGINA CÉLIA NOVAES

Secretária-adjunta da Secretaria Nacional da Juventude

Queria agradecer muito esse convite. É um prazer estar aqui. Queria comemorar com vocês os dez anos da instituição, parabenizá-los e dizer que o esforço da Comissão de População e Desenvolvimento teve certos reflexos: contribuiu, enriqueceu, trouxe a questão da juventude para a pauta das questões importantes. Essa Secretaria, formada há pouco tempo, é devedora do esforço feito nesta casa, por meio da Comissão e de todos os intelectuais que foram convocados naquele momento e que muito contribuíram. Queria marcar bastante essa contribuição.

Falarei um pouco mais dos anos 2003 e 2004, principalmente 2004. O que aconteceu nesses anos foi que o Brasil, por meio da Secretaria-Geral da Presidência da República, começou a pensar a questão da juventude e a recolher subsídios, em países da América Latina e da Europa, sobre políticas públicas para a juventude, em termos de institucionalização. Quer dizer, em termos de encontrar um lugar

institucional para esse segmento populacional que chamamos de juventude, cuja faixa etária varia bastante de lugar, a partir de arbítrios culturais e de convenções entre o Estado e a sociedade. Temos políticas públicas para a juventude em vários países. Temos "juventudes" que vão até trinta anos, dezoito, ou que começam aos doze, aos dezoito. Enfim, embora as organizações internacionais usem, e nós usemos também, a definição dos quinze aos vinte e quatro anos, há uma discussão que tem a ver com o momento histórico, com mudanças profundas nas maneiras de estar no mundo, de se inserir na vida produtiva, fragilizando fronteiras nacionais. Há, então, uma questão para se discutir, que é a faixa etária. E é uma questão que pouco tem a ver com a biologia ou ciclo de vida no sentido estrito. Tem muito mais a ver com quem ou que forças estão puxando uma população mais nova para a vida adulta. E quem ou que forças estão empurrando para a vida que não é a adulta, para a juventude ou para a adolescência.

A questão da faixa etária

Quando se fala em políticas públicas para juventude, tem de se parar um minuto na questão da faixa etária, que é uma negociação constante. Não trarei a questão da história de quando nasceu a juventude, nem de como as culturas primitivas, os grupos indígenas, concebem essas passagens. Na verdade, é um arbítrio cultural que cria a juventude. Mas queria chamar a atenção para a questão da faixa etária, cujos limites estão sempre em negociação com a sociedade que produz a juventude. A juventude é sempre um espelho retrovisor da sociedade. Nada que não esteja na sociedade se perceberá na juventude que pertence àquela sociedade.

Assim como na sociedade, existem desigualdades interligadas. Aqui se tem toda uma questão ligada à renda, à classe social, ao gênero e outras produtoras de desigualdade que, para a juventude de hoje, é fundamental. Por exemplo, o local de moradia. Hoje, o local de moradia nas grandes cidades, nos centros e periferias que vão se construindo, criam uma discriminação por endereço, o que faz com que os jovens tenham de inventar endereços para não perder o posto de trabalho, para não ser discriminado pelo seu endereço ou local onde mora, porque esse se tornou mais um elemento de discriminação para essa geração.

Ao mesmo tempo, a juventude reflete todas as desigualdades e diferenças também. Há uma série de coisas que a sociedade vai reconhecendo como desigualdade, como diferença, e isso também é histórico e está na juventude. Assim, falar de juventude é colocar um grande "S" e perceber esse espelho retrovisor da sociedade. Ao mesmo tempo dissemos que a juventude é um espelho agigantador, uma espécie de espelho de aumento. Aqui, começamos a entrar na polêmica. Quando digo que a juventude é um espelho agigantador, não é absolutamente para dizer que ela tem mais vulnerabilidade que os velhos ou que as crianças, porque já vi gráficos que mostram que os jovens não estão na pior situação em relação a crianças ou velhos. Ao se falar num espelho agigantador, por vezes temos de pensar muito menos nos dados estatísticos, embora eles mostrem que as vulnerabilidades dos jovens aparecem em termos de inserção no mercado de trabalho, na violência urbana. Mas a questão da perspectiva geracional é saber que momento da vida é este que faz com que possamos dizer que a juventude, além de ser um espelho retrovisor da sociedade, é um espelho agigantador também. Porque este é o momento da

vida da nossa sociedade, da sociedade ocidental e capitalista, em que o jovem tem de fazer a passagem para a vida adulta, em que o cidadão definirá seu lugar na sociedade futura. É o momento da emancipação. Há aí uma fragilidade específica porque, apesar de todas as diferenças de desigualdade colocadas anteriormente, a juventude brasileira irá partilhar de marcas geracionais, que são as marcas do tempo em que se é jovem. O tempo em que se é jovem, que é um tempo de definição, de formação de identidade, que faz com que a juventude agigante certos problemas da sociedade, que estão sendo colocados.

Marcos geracionais

Há três marcos geracionais em que poderíamos pensar, e até que ponto esses marcos perpassam todas as diferenças, todas as desigualdades que formam um certo caleidoscópio de vulnerabilidades dos jovens. Que marcos geracionais seriam estes? O primeiro, chamo de medo de sobrar, uma forma de dizer tudo o que já foi dito na mesa anterior: que reflexo tem sobre o segmento populacional o fato de se ser jovem num momento de grandes transformações no mundo do trabalho? Que efeitos têm ser jovem no momento em que se sepultam profissões, criam-se novas, há uma tecnologia que faz com que as carreiras se modifiquem rapidamente, e as exigências a essas carreiras também, em que não há certeza de como planejar o futuro? Essa marca geracional é que faz com que os jovens que vivem no mundo de hoje sejam mais vulneráveis, por exemplo, que os jovens que viveram em outras gerações. Dizer que não tinha exploração há cinquenta anos atrás – claro que sim –, mas os filhos dos operários num país que se industrializava podiam acreditar que iriam participar da cultura operária; os filhos dos camponeses lutavam pela terra e sabiam que um caminho poderia ser pagar o gambão do patrão, conseguir um pedaço de terra, trabalhar nessa terra, mas ainda que não houvesse a mobilidade social que a democracia deveria trazer, tinha ali uma pequena possibilidade de ascensão social dentro dos padrões de reprodução do sistema. E uma maneira de negociar com o futuro – se eu estudei tanto, meu filho irá estudar um pouco mais –, tinha-se uma maneira de negociar com o futuro.

A grande questão desta geração é, embora saibamos que os jovens negros e pobres, moradores da periferia, e também as mulheres são os mais vulneráveis, colocarmos no caleidoscópio a questão da orientação sexual, a deficiência e outras questões. E vai ficando mais complicado, pois não existe a possibilidade de falar de um jovem abstrato. Apesar disso, todos os jovens nascidos de 15 a 29 anos dependem do tempo que colocarmos. Eles partilham hoje do medo de sobrar. Claro que a classe média terá outro sentimento, estará mais protegida, se for branco terá outras condições, mas podemos dizer que há um sentimento que perpassa uma geração, que é um sentimento muito diferente de gerações anteriores, o de ser jovem no tempo de hoje. Este é o primeiro.

A segunda questão é ter medo de morrer de maneira precoce e violenta. Também repito que a violência está na história da juventude, violência no sentido de correr risco, buscar adrenalina, da aventura, mas toda a idéia da juventude estar ligada à questão da experimentação, está ligada também à idéia do ciclo de vida, ou seja, a morte está longe e posso experimentar, tenho força. Claro que não é dessa maneira racionalizada que estou falando, mas a idéia de que o jovem tem a vida toda pela

frente, de que a juventude é o momento de se aproveitar a vida. Isso foi construído por nós, socialmente. O jovem de hoje, de novo repetirei, embora existam os mais vulneráveis e os menos vulneráveis, sem ter absolutamente a pretensão de igualar, de obscurecer diferenças e desigualdades sociais, pode-se dizer que, hoje, têm algum tipo de medo de morrer de maneira precoce e violenta. As pesquisas tem mostrado. Por quê? Porque nenhum dos autores clássicos, nem Karl Marx, nem Max Weber, nem Émile Durkheim pode prever essa conexão que marca o mundo de hoje entre a indústria bélica e a do narcotráfico. Este casamento é mundial, é uma rede em que somos apenas um nó, que está incluída, inclusive, em toda a questão do sistema financeiro, que vai desde a questão da macroeconomia até a questão do território local. É uma questão de uma geração. Ser jovem neste tempo é diferente de ser criança ou velho neste tempo, porque há uma incidência especial sobre a juventude.

Primeiro, sabemos que, por conta de restrições no mercado de trabalho etc., são os jovens que se envolvem em ocupações remuneradas e muito remuneradas no narcotráfico. Também há os jovens que são consumidores. Estão preocupados nessa questão tanto os jovens que se ocupam disso quanto os que consomem, assim como aqueles que não consomem e não se ocupam, porque, na verdade, essa conexão entre indústria bélica e narcotráfico desenhou a nova geografia das cidades. Não há um jovem que possa sair à noite para o lazer, que faz parte dessa fase da vida, da moratória social prometida, sem pensar no que poderia acontecer com uma bala perdida, uma blitz, um bando de traficantes. Os dados têm mostrado que não é somente nas grandes cidades, não é só no Rio de Janeiro, mas está chegando à zona rural, às cidades médias. É uma marca geracional, tanto assim que toda literatura reflete sua época, e hoje em dia até as novelas têm obrigação de colocar esse personagem, fora os noticiários, em que o traficante em conflito com a lei está na ordem do dia, tratado geralmente muito mal, colocando o jovem como suspeito. Mas, de qualquer forma, está na ordem do dia.

Por último, o terceiro ponto seria a questão de sentir-se desconectado num mundo conectado. Significa que eles têm medo de sobrar, medo de morrer precoce ou violentamente, por arma de fogo ou acidentes de trânsito, de cometer suicídio. O que significam esses dois sentimentos, já que, ao mesmo tempo, os jovens nunca tiveram tantos meios para se comunicarem entre si? Existe uma exclusão digital, mas a cultura da internet está nas ONGs, nas associações de moradores, nos cursinhos de formação profissional, enfim, em vários lugares. Embora muitos jovens não tenham acesso à internet, sua linguagem está presente na sua forma de pensar o mundo. O maior exemplo é o *hip hop*, toda a rede internacional e as expressões locais desse movimento, e outras redes ambientalistas também. Ao mesmo tempo, é uma conexão que tem grandes potenciais para essa geração, mas também desconectado no sentido de que esses sentimentos, apesar de toda tecnologia, permanecem muito fortemente nos jovens de hoje.

Isso é o que chamamos de perspectiva geracional. Vejo pessoas militarem na perspectiva de gênero há bastante tempo e eu queria trazer a idéia de militar numa perspectiva geracional, de novo uma idéia para somar, não é absolutamente para dizer que esta é a perspectiva mais importante, seja em termos de relações raciais, seja em perspectivas de gênero, enfim, de todas as outras conquistas. Ou seja, que

consigamos olhar a sociedade por meio de um feixe de relações sociais e possamos contribuir para a modificação, sabendo que ali é apenas um feixe que se juntará a outros feixes de relação social.

Perspectiva geracional

O que seria uma perspectiva geracional? Ela implica em duas coisas importantes: por um lado, num diálogo intergeracional, porque não há uma perspectiva geracional que não dependa de uma escuta profunda entre gerações, seja em termos dos jovens conseguirem pegar os fios da história e das conquistas que fizeram com que a categoria juventude se tornasse uma categoria política. É importante que os jovens percebam que isso não caiu do céu e dialoguem com a geração anterior, com seus professores, com seus agentes educacionais, seus pais. É muito importante que os adultos abram os ouvidos para falar com a juventude de hoje. Que deixem de comparar minorias ativas do passado, em que não há dados para dizer quem eram os jovens no passado. Não se tinha pesquisa, não se tinha *survey* da mesma forma que se tem hoje. Comparam-se minorias ativas do passado, que foram muito importantes, que ajudaram a construir o espaço público, mas que eram minorias, com a maioria do presente, com que fazemos nosso *survey*. Mas de qualquer forma, é uma comparação que está prejudicada por um olhar geracional que tende a desqualificar a juventude de hoje. As relações intergeracionais são muito importantes, mas também as relações intrageracionais; na perspectiva geracional tem de ser uma soma das duas coisas. Por quê? Por tudo que falei aqui hoje, alguém pode ser jovem, sofrer aqueles três impactos dos macrogeracionais, e não conhecerá o outro como parceiro; pelo contrário, irá discriminá-lo também. Temos um diálogo intergeracional, que é muito importante que seja construído a partir de valores, para que os jovens se sintam melhor no mundo de hoje e encontrem suas saídas. Espero que a perspectiva geracional, hoje, tenha a ver com outras vitórias que já tivemos em sociedade. Que ela venha para somar e contribuir. É muito difícil, no entanto, já que falar em juventude – como disse Pierre Bourdieu, é falar que todo mundo é o velho ou o jovem de alguém, então o subjetivo vem rápido – temos muitas receitas, muitas críticas e muitas coisas para dizer. É uma perspectiva que terá de ser construída na discussão, no debate, e ganhar corações e mentes.

A Política Nacional de Juventude

Nesse contexto, para terminar, considero muito providencial o que aconteceu em fevereiro deste ano [2005], que foi a Política Nacional de Juventude. A questão da juventude é tão importante que poucas coisas conseguiram tornar-se lei. Há uma pauta obstruída, conseguiu-se, inclusive, apoio suprapartidário de uma maneira muito interessante. Hoje, tudo o que irei falar já é lei, passou-se por todos os níveis de relatoria, de aprovação, de sanção, que é o seguinte: há uma Secretaria Nacional da Juventude, que é muito pequena e não tem status de ministério. Foi pensado dessa forma dentro da nossa idéia de que a questão da juventude tem de ser transversal. A idéia foi de ficar próximo à Secretaria-Geral e à Presidência da República, a fim de poder convocar ao diálogo, esse diálogo que tentei começar aqui, hoje.

É uma secretaria que está ligada à Secretaria-Geral e a sua missão é articular a política pública para a juventude no Brasil, é fazer com que os ministérios deixem

de estar um de costas para o outro fazendo programas. E para estarem juntos e poderem potencializar respostas para as questões que coloquei há pouco. Ao mesmo tempo, temos um Conselho Nacional de Juventude, que é muito difícil de se reunir. É um Conselho que tem um terço governamental, em que estão 16 ministérios que têm programa para a juventude, e três elementos do poder público que achamos importante trazer. É até um Conselho meio híbrido, diferente, não tem outro igual, porque do lado do poder governamental tem ministérios e depois municipalistas, o que é importante para chegarmos à base. Temos os parlamentares da Comissão Especial de Políticas para a Juventude da Câmara Federal e os gestores de políticas públicas em nível estadual. É poder público – não podia estar do lado da sociedade civil porque não ia dar certo –, mas é um poder público com muita diferença, achamos que seria muito importante trazer essas contribuições também. Temos vinte, somando os ministérios, a Secretaria-Geral e os três. E da sociedade civil, de novo na perspectiva intergeracional, tínhamos de ter adultos e jovens para poder cumprir essa noção que estamos trazendo. Temos, primeiro, o que é clássico das organizações juvenis: o movimento estudantil. Foi o primeiro segmento que assumiu esse lugar. Colocamos UNE, UBES e a Associação Nacional de Pós-Graduandos.

Depois, na questão do trabalho, existem duas centrais sindicais para a juventude, a CUT e igrejas, de cultura, escoteiros de um lado e movimento *hip hop* de outro. É preciso reconhecer essas duas pontas, todas as diversidades, como o Movimento Quilombola, organizações que lidam com a questão racial, organizações que lidam com o homossexualismo, com os jovens deficientes, com tudo que é politicamente correto. O Conselho está sendo uma experiência muito rica e muito interessante por essa diversidade, em que os jovens estão fazendo o diálogo intergeracional que não faziam. Tem sido uma coisa magnífica ver jovens que fora dali tem preconceitos um com o outro e estão ali na comissão pensando juntos. O exemplo dos escoteiros é ótimo. Havia gente que tinha resistência aos escoteiros por tudo que sabemos; o Conselheiro Escoteiro é uma pessoa totalmente engajada, que faz todas as tarefas, é surpreendente. Ou seja, o Conselho também é para causar surpresas para os mais velhos e para os mais jovens. Estas são organizações juvenis.

Há organizações que trabalham com os jovens. Consideramos que, na década de 1990, muitas delas tiveram um papel importante, principalmente de se chegar aos jovens em situação de risco. É claro que, hoje, procuramos não usar “jovem em situação de risco”, aqui, e “movimento estudantil”, ali, mas procuramos perceber a juventude como um todo. A idéia foi trazer a Educativa, enfim, todas essas organizações para o Conselho. Por último, há os especialistas, em número bem pequeno. Também mudamos a idéia de especialista, colocando, entre outros, o Marcelo Yuca, porque achamos que ele é um especialista em política para a juventude. Alguém que desde sempre, antes do acidente que sofreu com oito tiros no Rio de Janeiro, já se preocupava em dizer qual a paz que queria. O Marcelo entrou no conselho como especialista, uma forma de transgredir um pouco certas coisas. Por último, temos um programa que se chama Pró-Jovem, em que estamos testando um novo paradigma para um projeto social para jovens de 18 a 24 anos que estão fora da escola e do mercado de trabalho. Agradeço.

MECANISMOS DE PROTEÇÃO SOCIAL PARA A POPULAÇÃO IDOSA

ANA AMÉLIA CAMARANO

Coordenadora da Área de Pesquisa em População e Cidadania do IPEA e Representante do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão no Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa

É com muita alegria que estou aqui, na comemoração dos dez anos da CNPD, esta criança que está ficando jovem e que daqui a pouco ficará – não gosto dessa definição de adulto-idoso – mas ficará gente grande e espero que tenha uma vida eterna. Parabéns a Dra. Elza, que é a mãe dessa criança, cujo aniversário estamos celebrando.

Gostaria de aproveitar a comemoração de aniversário da CNPD para pensarmos no que se pode fazer para comemorar também, a meu ver, a maior conquista social do século XX: o fato de mais e mais pessoas estarem conseguindo viver mais tempo. Um exemplo mais claro disso, um processo que está acontecendo de forma rápida é que, em 1980, de 100 crianças nascidas vivas no Brasil do sexo feminino, 22 podiam esperar completar 80 anos. Em 2000, esse número mudou para 44. É uma grande conquista, que está atingindo todas as camadas sociais. É uma grande conquista, mas penso que o envelhecimento também traz desafios para a sociedade, para o Estado, para as famílias. Concentrarei na questão dos desafios para as políticas públicas.

Os idosos na agenda das políticas públicas

Como no caso da população jovem, é uma pena que os idosos entraram na agenda das políticas públicas pelo lado negativo – os jovens, pela questão da violência e da criminalidade, os idosos por serem o peso. Segundo Simone de Beauvoir, os jovens e os idosos estão separados pelo mercado de trabalho. Os jovens vivem a angústia de entrar nele; os idosos vivem a angústia de sair dele. Por isso, uma das questões consideradas é a dependência, porque a saída do mercado de trabalho é a perda da capacidade laborativa. Sabemos que, num determinado momento – trabalhamos com a definição da Política Nacional do Idoso do Estatuto do Idoso de 60 anos e mais – a idade traz vulnerabilidade, não sabemos quando ela começa, mas sabemos que é diferenciada por grupos sociais, cor, sexo. É um grupo caracterizado por uma proporção elevada de pessoas com maior mortalidade por doenças crônicas e degenerativas, com mudanças na aparência física, perda de papéis sociais. A aposentadoria não deixa de ser uma perda de papel social, ao lado do aparecimento de outros papéis, como ser avô, a perda de autonomia nas atividades da vida diária. Isso faz, então, com que essa população seja considerada dependente, acarretando custos elevados ao Estado para sustentá-la. Assim, observa-se na literatura, em várias das políticas e documentos, que há um temor de que o Estado não possa sustentá-la. O grande desafio é pensar que o envelhecimento foi o resultado de políticas sociais de melhorias de condições de vida e de desejo da população. Se as políticas não continuarem, se não se investir, seu sucesso pode trazer a sua própria falência. É claro que essa preocupação, essa dependência não vem do nada. Há evidências empíricas que mostram que, em 2003, por exemplo,

3,5 % dos idosos brasileiros não eram capazes de lidar sozinho com as atividades mais básicas do seu cotidiano, tais como ir ao banheiro, alimentar-se e caminhar. Aproximadamente 75% não estavam no mercado de trabalho, 11% não tinham renda, 79% recebiam benefícios da seguridade social. Cerca de 12% moravam na casa de filhos, genros ou outros parentes. Enquanto a população idosa compreendia 9% da população brasileira, 25% dos gastos com saúde feitos pela rede SUS foram dirigidos a ela. Ela recebia 37% dos recursos alocados para os pagamentos dos benefícios da previdência social.

Envelhecimento e dependência

Temos de olhar um pouco para o outro lado. Essa associação que chamo de determinismo demográfico entre envelhecimento e dependência é uma relação estática. Primeiro, por que ignorar os avanços tecnológicos da medicina, a ampliação da cobertura dos serviços de saúde e da seguridade social, a grande contribuição dos idosos nas sociedades e na família? Existe uma ONG, a *Help Age*, mais atuante na questão da política para o idoso, que afirma que os idosos são uma fonte viva de recursos. Ignora os modelos institucionais por trás das políticas, porque, por exemplo, o nosso modelo para a saúde gasta muito em todas as idades e ignora as condições de saúde da população idosa. É diferente cuidar de uma população envelhecida e saudável e cuidar de uma população doente. Dois exemplos são os casos dos Estados Unidos e da Inglaterra. No Reino Unido, a esperança de vida aos 65 anos é dois anos e meio mais elevada do que nos Estados Unidos. A proporção de população idosa, maior de 65 anos, é igual nos dois países. E os Estados Unidos gastam três vezes mais com saúde do que a Inglaterra. É uma questão de considerarmos um paradigma, um modelo das instituições de saúde.

Em 2003, aproximadamente 23% dos domicílios brasileiros eram chefiados por idosos, 59% tinham filhos adultos e 9% tinham netos morando nesses domicílios. Nesses 23% de domicílios brasileiros que não eram constituídos somente por idosos, a contribuição da renda do idoso para o orçamento familiar era de quase 67%.

O que assumimos para pensar e avaliar uma política para idosos é que o que determina a dependência deles, que na verdade é o que determina a dependência em qualquer idade, é a falta de autonomia para lidar com as atividades cotidianas e a ausência de rendimentos, vinculada à perda da capacidade de trabalho trazida pela idade. Mas a dependência – e o caso brasileiro ilustra bem várias situações – pode ser reduzida por políticas sociais. Quando falei antes que o aumento da esperança de vida está acompanhado de uma melhoria das condições de vida e de rendimento da população idosa, na primeira variável da dependência, que é a falta de rendimento, os dados mostram uma redução nos últimos 20 anos na proporção de mulheres sem rendimentos. E, curiosamente, ao contrário do que acontece na maioria dos países do mundo, inclusive países desenvolvidos, quanto mais velha a pessoa, menor a proporção de pessoas sem rendimento. Quanto às pessoas com dificuldades para as atividades básicas do cotidiano, também podemos observar que houve uma redução em cinco anos, porque aqui estou comparando 1998 com 2003. Houve uma redução expressiva do período de tempo em que as pessoas passam com dificuldades em atividades da vida diária. Aconteceu em todas as idades. Dada a redução da proporção de pessoas com renda, da proporção de pessoas

com dificuldades para atividades da vida diária, reduziu a proporção de pessoas que moram em casas de parentes, filhos e genros. Reduziu para todas as idades, principalmente para as mulheres com menos de 75 anos.

Uma coisa que não mencionei antes é que, embora as mulheres vivam mais que os homens, elas apresentam uma proporção mais elevada de pessoas com dificuldades para as atividades da vida diária para todas as idades e apresentam uma proporção mais elevada entre os sem rendimentos. A elevada proporção de pessoas sem rendimento, no caso de mulheres, tem que ver com o baixo *status* da mulher no país, no passado, quando não entraram no mercado de trabalho, e hoje não têm renda de aposentadoria. As que se casaram terão a pensão por viuvez. Por isso, acho que não estamos envelhecendo. Estamos rejuvenescendo. Eu trouxe esse *cartoom* do Claudius, que saiu na revista *Terceira Idade*, em São Paulo, há uns dois anos atrás, que diz: "Já não se fazem mais sexagenárias como antigamente". E a menininha sentada no chão perguntando: "Vovó, quando é que você vai ficar bem velhinha como a D. Benta, sentada numa cadeira de rodas, para me contar histórias?". Essa vovó pode ser a bisavó e, daqui a vinte anos, uma tetravó. Isso é para se pensar sobre essa associação entre idade e dependência, e associá-las com as mudanças que estão ocorrendo nas condições de vida e, principalmente, nas condições de saúde.

Políticas básicas para a população idosa

Hoje, há várias modalidades de políticas para a população idosa sendo pensadas e discutidas, como centros-dia e as políticas de cuidados domiciliares. No caso brasileiro, as políticas do idoso estão amarradas à Política Nacional do Idoso, uma lei de 1994, e todas essas políticas estão contempladas no que eu chamaria de guarda-chuva, sob a coordenação do Ministério do Desenvolvimento Social. Em 2003, foi lançado o Estatuto do Idoso, em que se reforçam várias medidas, prevêm-se sanções no caso de não-cumprimento e, principalmente, o grande avanço foi no que se refere aos direitos humanos, que prevê a sanção para quando algum dos direitos for violado. Hoje, já é senso comum o grande avanço no caso da previdência e assistência social na nossa Constituição de 1988, em termos da ampliação da cobertura.

Observando o total de benefícios pagos de 1980 até 2004, vemos que o crescimento foi quatro vezes maior que o da população idosa. Isso se dá, principalmente, pelo crescimento da cobertura da previdência rural, beneficiando, particularmente, as mulheres. O impacto foi muito grande na composição da renda dessas pessoas. Comparando-se 1983 com 2003, houve um aumento da proporção dos rendimentos vindos da aposentadoria e pensão por viuvez na renda das pessoas idosas.

A questão da saúde para a população idosa

Na questão de saúde, o SUS é um grande avanço. A política de saúde do idoso integra a política do SUS. Existe uma política de saúde do idoso dentro da Política Nacional do Idoso, mas sua execução e implementação estão dentro do SUS. Apesar do órgão, teoricamente, ser um avanço muito grande – está entre as políticas de saúde mais modernas do mundo –, ele enfrenta uma série de desafios na sua implementação e esses desafios atingem também a população idosa.

Um dos primeiros desafios, que é geral para toda a política de saúde, é a contradição de que o SUS é uma proposta de assistência integrada, mas encontra, ainda, uma estrutura fragmentada e descoordenada. Pretende ser uma política universal, mas implementada num momento de redução do papel do Estado. É um modelo de saúde ainda voltado para as doenças infecto-contagiosas e doenças agudas não-infecciosas. Quer dizer, é um modelo voltado para a população jovem, extremamente baseado numa tecnologia médica exagerada. Estou usando depoimentos de médicos, de que o uso cumulativo e excessivo da tecnologia médica eleva substancialmente os custos. Hoje, o médico não abre mão do raio-x, da tomografia, da ressonância magnética. Isso tem a ver com o paradigma da saúde. O Programa de Saúde da Família (PSF) é onde parte do programa de saúde dos idosos está inserida. Ele prevê a ação integral, mas bate também num paradigma tradicional, que é a idéia de se ter vários especialistas cuidando de uma única pessoa. O modelo do PSF quer ter a idéia do médico de família, para ter uma visão integral. Isso, no caso da população idosa, é importante, pois um dos males dessa população é o excesso que os médicos chamam intoxicação medicamentosa, que tem a ver com o excesso de remédios que o idoso toma. Outro problema é que, como as necessidades de saúde da população brasileira como um todo, não são bem atendidas, provavelmente, tem-se uma população que chega à condição de idosa com problemas de saúde.

Políticas voltadas para o cuidado de idosos

A terceira questão da política para o idoso, que é uma área da maior importância, são as instituições de longa permanência, as políticas voltadas para o cuidado da população dependente. Sabemos pouco sobre instituições de longa permanência no Brasil. Na verdade, não sabemos nem quantas há, quantas pessoas institucionalizadas existem. Dentro do Programa Nacional do Idoso, prevê-se uma atenção descentralizada, na qual o Ministério de Previdência Social faz convênios com instituições. Em 2004, existiam 685 instituições conveniadas e, nelas, 24 mil pessoas residentes, o que dava uma média de 36 pessoas por instituição, das quais 13 mil eram dependentes e 11,8 mil eram independentes. Estou fazendo uma limpeza dos dados do Censo com relação aos domicílios coletivos e o primeiro número ao qual chegamos é que existem 103 mil idosos residentes em domicílios coletivos, o que dá menos de 1% da população idosa que vive em instituições. Se temos 13% das pessoas com dificuldades para atividades da vida diária e 1% está em instituições, isso quer dizer que 12% desse segmento populacional que requerem cuidados estão sob os cuidados das famílias.

Os novos idosos

Vou entrar no nosso grande desafio: pensar sobre os idosos brasileiros do futuro, ou os novos idosos. O que esperamos que aconteça no médio prazo é a redução da mortalidade em todas as idades, em especial nas idades mais avançadas. Temos certeza do elevado contingente de idosos que viverá mais tempo, mas paira uma incerteza sobre as condições de saúde, de renda e de cuidados dessa população. Quando perguntei o que comemorar, as Nações Unidas deram uma receita, mas não deram os ingredientes, não deram o caminho, que é acrescentar qualidade de

vida aos anos adicionais. Elas não nos ensinaram o caminho para chegarmos lá. Os novos idosos, aqueles que vão entrar na faixa dos sessenta anos e mais a partir de 2010, são os filhos do *baby-boom*. São aquelas pessoas que, além de terem nascido num regime de alta natalidade, experimentaram uma redução acentuada na mortalidade infantil e adulta. São os beneficiários das pontes de safena. As mulheres vivenciaram os grandes ganhos de escolaridade, entraram no mercado de trabalho, são atualmente provedoras e cuidadoras. Se elas podem contribuir com mais renda para o cuidado com os idosos, vão ter mais tempo. Coloco, então, a necessidade de se pensar a questão das longas permanências. As mulheres casaram, descasaram, recasaram, tiveram ou não filhos. Não casar e não ter filhos é uma opção para as mulheres. A família pobre, em especial a mulher, precisa de ajuda para cuidar dos seus dependentes. Políticas públicas devem ajudá-las na decisão de cuidar de dependentes ou ir ao mercado para garantir a sobrevivência. Isso requer mais investimento em políticas de cuidados.

Um outro desafio para a questão da política de saúde é o avanço da tecnologia médica. Se, por um lado, temos um segmento que quer fazer da juventude uma negação à morte, tem-se outro que se aproxima da morte com sofrimento e necessidades de cuidados físicos e emocionais. O que temos de pensar sobre a questão de saúde é a mudança no paradigma. As políticas devem ser para todo o ciclo da vida, para que se tenha uma população envelhecida, mas com saúde. O que se precisa, especificamente no caso da política de saúde para o idoso, é da formação e treinamento de recursos humanos. A população brasileira envelhece, a Geriatria não é obrigatória nos cursos de Medicina, mas a Pediatria o é. Há uma falta de recursos humanos especializados e políticas de prevenção à violência contra os idosos. Violência doméstica, nas ruas, familiar, do meio ambiente, buracos na rua, ônibus que não abaixam o degrau e mais integração social e familiar. Tudo isso são requisitos para as questões de saúde.

O que acho de um dos grandes desafios é que a política de saúde e de cuidados é mais difícil que a política de previdência, porque não requer só dinheiro, mas envolve a questão da ética e mudanças de valores. Também para a última fase da vida, caberia ao sistema público de saúde assegurar o fornecimento de meios para que as pessoas possam terminar as suas vidas com dignidade e sofrimento digno, quando se decidir que chegou a hora. Isso é um contraponto para a questão do avanço abusivo da tecnologia médica com técnicas invasivas, que não sabemos se prolongam a vida das pessoas ou aceleram sua morte. No caso da questão da previdência, é difícil pensar que as reformas que são feitas serão capazes de resolver os problemas de financiamento da seguridade social. Elas foram contra a corrente, não vão ser capazes de resolver o problema de caixa nem resolverão os problemas dos idosos do futuro, dado que ela vincula cada vez mais o recebimento do benefício à contribuição, engessa o sistema, enquanto o mercado de trabalho flexibiliza-se. Sou extremamente a favor da contribuição, estamos num sistema de solidariedade. A previdência é um pacto de solidariedade, mas as formas de contribuição e de financiamento têm de se flexibilizar, porque esse é um risco que se corre no futuro. A flexibilização do mercado de trabalho, a informalização – temos quarenta milhões de pessoas economicamente ativas que não contribuem para a seguridade social – inviabilizará, com certeza, a sua aposentadoria. Assume-se que a longevidade é

um resultado do sucesso obtido pelas políticas econômicas e sociais, que geraram melhorias nas condições de vida. Embora de forma diferenciada, atingiu todos os grupos sociais. O desafio é encontrar as maneiras de comemorar essa grande conquista e temos a responsabilidade de deixar que esse sucesso não traga a sua falência. Muito obrigada.

DESAFIOS PARA POLÍTICAS RELACIONADAS ÀS JUVENTUDES

MARY GARCIA CASTRO

Professora/pesquisadora da UCSAL – Mestrados de Políticas Sociais e Cidadania e de Família na Sociedade Contemporânea, membro da CNPD e assessora da OEI

Creio que esta mesa, de alguma forma, tem uma interação com a que nos antecedeu. As palavras finais ou quase finais de Ana Amélia Camarano são significativas, quando ela sugere que políticas que decolam de algumas identidades podem não terminar nessas identidades, e que a interação necessária entre as políticas de redistribuição e de reconhecimento é um debate mais complexo do que ficar no ping-pong das políticas universais *versus* políticas específicas. Ana Amélia também nos sugere que o que está em discussão são os parâmetros gerais, concepções e enfoques que informam explicita ou subliminarmente políticas. Nesse sentido, é importante lembrar que, em 1998, a CNPD, com um trabalho promovido pela Dra. Elza Berquó – “Jovens nas trilhas de políticas públicas” – deu um grande passo que inaugurou na contemporaneidade novos olhares na Demografia, em seu trânsito com a área de políticas públicas, como os estudos sobre as situações, perfis dos jovens. Tal publicação contribuiu para a visibilidade de uma determinada população que ainda não era objeto de políticas. O livro também foi importante para o debate sobre a diversidade de juventudes, das chamadas vulnerabilidades, no seu sentido clássico, e a possibilidade de políticas para a juventude.

Eram tempos de se firmar legitimidade, visibilidade, pressionando a importância por uma vontade política, orientada para necessidades de jovens. Hoje, e esta mesa ilustra isso, o que está em pauta não é tanto a importância e a caracterização de determinados tipos de populações e os nexos com políticas, mas reflexões sobre que políticas e com que enfoques.

Políticas públicas para jovens

Nesse sentido, vou retomar o que a Regina Novaes começou, o debate sobre uma perspectiva geracional juvenil. Não somente os estudos e pesquisas sobre jovens, como as chamadas sobre a importância de políticas públicas, que contemplam os jovens especificamente ou, no plano de políticas universais, estão sensíveis a demarcações identitárias. Mas costumam colocar ênfase em exclusões sociais, carências, e no sentido comum o que se entende por vulnerabilidades. Cada vez mais, as políticas nacionais de juventude, em distintos países da América Latina, vêm questionando o enfoque exclusivo nas faltas, carências, ainda que estas sejam muitas, e que vêm demonstrando um acervo enorme de pesquisas que temos realizado pela Unesco, o Instituto de Cidadania e outros tantos autores, em vários campos. Mas há de se combinar debates sobre vulnerabilidade, a ênfase na representação dos que morrem por causas externas – os desempregados, os riscos de envolvimento em crimes e

transgressões, as mais altas taxas de fecundidade – com o enfoque também orientado para a questão da cidadania. Ou seja, os jovens como sujeitos de direitos, tais como os direitos à educação, ao tempo de lazer, à formação cultural, acesso ao esporte, reconhecimento e especificidades quanto a direitos sexuais e reprodutivos e de contar com uma rede de proteção social. Quer dizer, um enfoque de controle dos jovens, que foi uma grande característica da América Latina e do Brasil da ditadura até os anos de 1960 e 1970, mas que ainda regem alguns setores específicos da população, em especial da opinião pública. Esse enfoque foi gradativamente sendo substituído pelo de vulnerabilidade e vencido, conjugado ao de direitos de sujeito. Políticas de juventudes em diferentes países da América Latina convivem também com as tendências do enfoque do controle ou do disciplinamento. O enfoque do jovem como um sujeito de direito, se em termos de política é advogado por alguns, no plano de cultura geral ainda é algo bastante aberto. Como diz Ernesto Rodrigues, faltaria focalizar mais os jovens enquanto atores de desenvolvimento ou destacar que estes são tempos em que estaríamos potencializando os jovens com tal orientação, com os conhecimentos próprios de sociedade tecnológica.

Vulnerabilidades negativas e positivas

Em políticas públicas de juventude, faltaria também uma perspectiva de se considerar que, se há vulnerabilidades negativas, há outras que seriam positivas, como a tendência a críticas questionadoras, de vontade por mudanças e vários tipos de relações sociais. Nessa rápida apresentação, verei se acesso, por meio de estudos que são mais sedimentados, o debate sobre o conceito de vulnerabilidade social, mas saindo da referência única, para demonstrar a pertinência da combinação de enfoques em políticas públicas relacionadas à juventude, ampliando-se o debate sobre vulnerabilidade para o de desigualdades sociais, e falar menos em populações vulneráveis e mais em estruturas vulnerabilizantes e populações vulnerabilizadas, saindo, portanto, da orientação neo-clássica que circula em características individuais e fragilidade dessas, frente a necessidades do mercado. E também dos jovens como sujeitos de direitos e atores do desenvolvimento, e, acrescento, o mais complicado, atores e atrizes de mudanças sociais, discutindo tanto a importância de conceber o que estamos chamando de vulnerabilidades positivas, ou o exercício de uma cidadania ativa que contesta, critica e que emite sinais de alerta em relação a muitas vulnerabilidades; indo além de desencantos, e afirmando buscas, pedidos de socorro; recusando a falta de referências a projetos coletivos, falta que imobiliza os jovens. Além das limitações de realização dos jovens como sujeitos por orientações da ordenação do capital e por inseguranças no hoje, vários autores ressaltam também como reflexo de estruturas vulnerabilizantes, os limites de uma cultura de consumo que colabora na reprodução de um indivíduo narciso e não um indivíduo reprodutor ou irradiador.

Vulnerabilidades positivas também abrangem questões que comumente são associadas por adultos a negatividades, mas que podem potencializar mudanças civilizatórias e engajamentos positivos, e fazer a diferença. É quando se traz para o debate um outro enfoque, que tende hoje a ser repisado mas não necessariamente refletido em sua complexidade: o da participação.

O problema é que enfoques como o da ênfase na participação pelos jovens, muitas vezes, nascem com boas intenções e com debates políticos, teóricos,

acadêmicos e podem vir a ser recuperados por outras tendências, como a de confundir participação com clientelismo político e manipulação política, ou ainda jogar participação como uma simples ocupação de cargos por determinados grupos identitários, contentando-se com cotas no poder. Discutir participação sem discussão de projetos e investimentos em educação, quer formal quer política e disposição de meios de varias ordens é ficar ao nível de um debate retórico.

Defende-se a combinação de diferentes enfoques, e mais: discutir a complexidade e qualidade destes. Concordo com a Regina, quando ela fala na importância da dialética de pensar a juventude no plural e no singular em termos de o que caracteriza a juventude na geração em que se está vivendo. Penso que ela coloca de uma forma que não preciso repetir, a questão de tempos de falta, tempos de sobra, tempos de insegurança, tempos de desencanto. O que, inclusive, não são somente dos jovens, mas que se espalha por vários coortes, ainda que talvez nos jovens tais vulnerabilizações mais ecoem, haja vista que são precisamente os jovens que apresentam as mais altas taxas de desemprego, de violência e de exclusões no campo da educação e do trabalho, por exemplo.

O discurso universalizante e singularizador

Por outro lado, assim como na mesa anterior, a Diva havia mencionado, também se referindo à importância da combinação entre políticas universais e políticas focalizadas no caso dos direitos humanos dos afrodescendentes, aponta-se a importância de questionar o discurso universalizador, mas não se acata a velha orientação por fragmentações e separatismos. De fato, é também importante questionar o discurso singularizador tanto como o discurso generalizante e a noção de juventude no singular.

Por exemplo, em edição especial sobre jovens, de julho de 2004, a revista *Veja* estampou na capa: "Ser um jovem brasileiro é sonhar com um bom trabalho, morar com os pais, acreditar em Deus, viver *on line* e querer mudar o país". O mais complicado é que a revista se baseou em uma pesquisa muito interessante, a do Instituto de Cidadania de São Paulo sobre retratos da juventude. As reportagens internas, quando falam do jovem brasileiro, tendem a privilegiar a referência a jovens da classe média, de certos grupos e hábitos, enquanto cerca de 40% dos 34 milhões de jovens entre 15 a 24 anos vivem com famílias de até meio salário-mínimo de renda familiar per capita.

De fato, recorrendo-se à fonte, tem-se que a pesquisa do Instituto de Cidadania não dá chão para tal decolagem da revista *Veja*. Melhor se ilustra, então, o viés de alguma daquelas chamadas genéricas sobre ser um jovem brasileiro: sonhar com um bom trabalho pode ser, mas tanto o sentido do que é o bom trabalho comporta diferentes referências no imaginário de diferentes jovens, como na própria pesquisa realizada pelo Instituto da Cidadania pode se relativizar tal referência. Segundo dados dessa pesquisa, quando se perguntou aos jovens que assuntos mais lhes interessam, em primeiro lugar aparece, de forma espontânea, não um bom trabalho, mas ter um trabalho; 37% e 38% responderam educação, estudar e ter escola.

Por outro lado, examinando os que destacam o tema trabalho entre as três prioridades, tem-se que alguns grupos estariam abaixo da média: os 37%, tais como os jovens de renda familiar mais alta que não têm necessariamente o trabalho como fonte de referência; as mulheres mais jovens, 25% das garotas de 15 a 17 anos.

Nas pesquisas da Unesco, setor de Pesquisa (desativado em fins de 2005) das quais participei com a Miriam Abramovay, muitos jovens de família pobre indicam que querem qualquer coisa que dê alguma renda e que dê para ficar independente. Ou seja, as necessidades, lamentavelmente, limitam os horizontes, os sonhos ou, como dizia [Michel] Foucault, “o capitalismo não come somente a força de trabalho, come também os sonhos e a possibilidade de sonhar e de ter projetos para o futuro”. São tempos em que o trabalho seria uma necessidade. 6,7 milhões de jovens entre 15 a 24 anos, segundo a PNAD, não trabalham e não estudam; 31,2% só trabalham. E em que tipo de trabalho eles estão? Não irei aqui explorar os dados, mas trabalham sem carteira assinada, sem proteção, no setor informal. E grande parte dos que estão em situações mais precárias, é de jovens da população negra. Cerca dos 6,7 milhões de jovens que não estudam e não trabalham, de acordo com uma pesquisa que desenvolvemos na Unesco sobre juventudes no Brasil,¹ baseada em 10 mil jovens, tomando a auto-filiação racial, 70% dos que se consideram negros, morenos ou pardos estão nessa categoria. São, então, algumas juventudes que estão mais vulnerabilizadas. É bom trabalharmos juventude no plural, principalmente no debate sobre políticas.

Perspectiva geracional juvenil

Uma perspectiva geracional juvenil, assim como uma perspectiva de gênero ou de afirmação de direitos humanos étnico-raciais, pede – como também já foi colocado – essa combinação entre políticas universais, mas com enfoques para o reconhecimento relacionado à redistribuição, como estão essas identidades e qual a sua história. Por exemplo, uma perspectiva geracional juvenil quanto ao trabalho pede também uma formatação especial e não deve se limitar, por mais importante que seja, a ampliar os postos de trabalho para os jovens. Vários autores, inclusive nós – creio que há uma grande polêmica e estamos abertos a ela – sustentam a tese de que pensar o emprego para os jovens sem pensar que tempo de juventude é tempo de estudar, de se formar criticamente, quer no nível da educação escolar, quer no de outros espaços, seria limitante em perspectiva mais de processo de vida. Estaria se pensando em políticas que podem contribuir para necessidades imediatas, mas que poderiam impedir a mobilidade social.

Interessante é que queremos emprego para jovens pobres, enquanto os jovens ricos estudam, e assim continuamos a reproduzir as injustiças sociais. Quer dizer, sem uma dimensão do horizonte de tempo de políticas que intervêm no hoje e no amanhã, teríamos políticas de pé quebrado, assistencialistas e limitantes. Isso é o que, a meu juízo, seria uma perspectiva geracional juvenil, entre outros constituintes – pensar nos jovens hoje e amanhã e como o hoje contribui ou prejudica trajetórias.

O engajamento direto com o mundo do trabalho, como empregados e desempregados, alerta que esse é um tema complexo, que exige inovações e vontade política. De acordo com a PNAD 2001, a população desempregada jovem era de 44%, sendo que 70% dos que trabalhavam exerciam atividades no setor informal.

O debate sobre políticas com a juventude remete à oportunidade de os jovens se fazerem sujeitos, ampliando as possibilidades de participação democrática. Os próprios jovens deveriam reivindicar direitos, o que passa por sua formação política

¹ Abramovay, Miriam, Castro, Mary Garcia, Lima, Fabiano e Pinheiro, Leonardo et al Juventude, Juventudes, o que une e o que separa. UNESCO, Brasília, 2006.

no sentido de aprender a zelar pela coisa pública, acompanhar e cobrar a ação do Estado, ter o exercício de cidadania e uma política ativa monitorizando o uso da coisa pública, o que não é fácil nem para adultos, considerando a parafernália do fazer leis e seguir essas leis.

Dados sobre juventude no Brasil

Gostaria de dar rapidamente alguns dados sobre juventude no Brasil, da pesquisa que realizamos, Abramovay, Castro, Lima e Pinheiro (ver nota 1), com 10 mil jovens. É um grande *survey* que alerta para o desencanto dos jovens com a política institucional. Notem que a pesquisa foi a campo no início de 2005, antes dos escândalos sobre possíveis casos de corrupção envolvendo parlamentares e políticos. Das primeiras análises da pesquisa, encontramos que, quando questionada a respeito da preocupação com a política, a maior parte dos jovens, 63%, discorda da afirmação "o jovem se preocupa com a política"; apenas 35% acreditam que se preocupam com a política. Não foi encontrada qualquer variância significativa entre todas as proporções pesquisadas, mantendo diferenças máximas de 5 a 9 pontos percentuais entre todos os controles, quer sobre critério de classe, pelo critério Brasil, de raça e regional. O resgate do interesse dos jovens por política passa pela legitimidade das instituições democráticas.

Mas a mesma pesquisa sugere um dado a ser mais explorado, qual seja, o de que os jovens são críticos das instituições, da política, mas apostam na democracia, alguns mais do que outros. A crença na democracia como forma de governo preferível a qualquer outro é um sentimento forte na juventude brasileira – cerca de 63 % dos jovens preferem a democracia como forma de governo. No entanto, esse sentimento é mais forte entre os jovens com maior grau de instrução. A preferência varia entre 54%, até a 4ª Série do ensino fundamental, e 86%, entre os que têm ensino superior. Tal crença é mais acentuada entre os de classe econômica A e B – pelo critério Brasil –, 71%, entre aqueles com renda familiar acima de dez salários-mínimos e entre os brancos; menor entre os de classe econômica D e E, entre os jovens negros e com renda familiar até um salário-mínimo – entre 30% e 50%. Ou seja, não se pode falar que a juventude brasileira seja niilista, mas sim que registra desencantos e frustrações, em particular os de mais baixa escolaridade, os mais pobres, os negros, os que devem estar associados a uma dignidade negada.

Ilustro, no trabalho, uma série de vulnerabilidades positivas do jovem, como o próprio espírito crítico, a sexualidade, sentidos diversos da chamada gravidez adolescente, colocada com alarmismo pela imprensa, como algo negativo – como se tivesse apenas um sentido social e pessoal. Alguns autores, como Maria Rita Kell, demonstram que, seguindo jovens mães e jovens grávidas, aparece a questão da angústia pela falta de projeto, de referência, de sentido de pertença, de ter algo meu num país onde sou cada vez mais um despossuído, onde cada vez mais tenho a cidadania negada. O que caracteriza essa geração são políticas que ficarão como metas para mulheres, para negros, para crianças, para jovens; mas não necessariamente discutir *ethos* políticos e culturais.

Terminando, os debates sobre políticas de juventude no Brasil configuram uma oportunidade única que pode derivar, por um lado, na reprodução da mesmice, dando-se novos nomes ao velho. Isto é, nomeando uma identidade específica – os jovens –, mas fazendo tudo como em outros campos de políticas públicas: delimitar

um grupo específico como beneficiário, fixar meta, criar cargos e órgãos, nomear jovens, inaugurar programas sem seguimento, avaliação e acompanhamento, cooptar os sujeitos de políticas – no caso os jovens –, podando as críticas e as mobilizações por direito. Mas também, esse momento e essa vontade política, como a criação de uma Secretaria e um Conselho Nacional de Juventudes – com participação ativa de grupos de jovens – e , já é algo bastante importante, pode vir a rejuvenescer o fazer políticas e não só as políticas para os jovens, as políticas de Estado, mas também a consolidação de uma sociedade civil acionada por jovens.

São muitos os desafios para políticas e o da concepção dessas é o mais complexo, o que pede, entre outros construtos: questionar paradigma, avançando em termos de perscrutar sentidos para identidades, focalizar os jovens em processo, incentivar a participação, respeitando linguagens próprias, que estes atuem por mobilização, contribuir para sua formação, entrelaçar enfoques, como de gênero, raça/identidade e de gerações, proceder a avaliações, monitorias de programas, considerando o debate sobre o enfoque geracional juvenil, possibilitando o reencantamento de como fazer política e estar em projetos coletivos, ao mesmo tempo por uma e por todas as gerações na classe. Quer dizer, insisto, considerando desigualdades sociais, raciais, de gêneros e outras de jovens e não-jovens e direitos de cidadanias – social, política, civil e cultural, entre outras – de várias populações.

Políticas públicas e juventude

Minhas palavras finais têm que ver com a mesa e vai além da mesa. Em 1998, a CNPD, sob a presidência da Dra. Elza Berquó, realizou seminário e publicou dois volumes sobre juventudes e políticas públicas. Essa publicação reúne trabalhos sobre diferentes temas, com dados os mais atuais do acervo de estatísticas oficiais. Um primeiro ensaio no Brasil sobre pontes entre políticas públicas e juventudes, um estudo de caso que realizei com Miriam Abramovay sobre lazer, cultura e ONGs na Bahia, e um estudo de caso sobre políticas ouvindo jovens de uma ONG baiana, realizado por uma teatróloga, educadora da ONG Cria, sobre que políticas de juventude queriam os jovens (Eugenia Millet).

Tal formato foi muito discutido, deu muito debate dentro da CNPD. Alguns colegas torceram o nariz pela subversão dos cânones dos clássicos trabalhos acadêmicos, já que se estariam misturando estudos demográficos com modelos estatísticos legitimados, modelos demográficos com casos qualitativos em que os jovens não eram objeto mas sujeitos da voz e da escrita, dando lugar para um saber dos jovens. Lembro-me muito da defesa da Dra. Elza Berquó de tal irreverência e o reconhecimento de que políticas públicas exigem vontade dos governantes de sair de retóricas, de apoiar-se em pesquisas extensivas e compreensivas, ouvindo e aprendendo com os jovens. Tal vontade e realização em áreas emergentes, mas não necessariamente percebidas como tal, como as juventudes, de baixo investimento no Brasil no final dos anos de 1990, indicam a clarividência da Dra. Elza Berquó, que na CNPD sempre frisou: a importância da Comissão ser um tanque pensante, a incentivar temas emergentes e forçar nexos entre um saber que tende ao analítico, como o acadêmico e o de gestão e de políticas. Enfim, de ser a CNPD uma instância crítica.

A idéia de tanque pensante, no caso da Dra. Elza, pede mais qualificações. Defendo que Berquó contribuiu para uma demografia ampliada, social, humanizada, além das dicotomias quanti-quali. Um tanque pensante diferente dos do Império, não

arma de guerra, para potencializar um Estado autoritário de controle expansionista; um tanque que se caracteriza por pensante e amante, de uma pesquisadora-gestora atendida com seu tempo. Na CNPD nos levou a combinar caminhos múltiplos, várias análises e, principalmente, a ter autonomia em relação ao governo, ainda que trabalhando com o governo, ou seja, ter a CNPD como instituição de Estado e não necessariamente de governo. Eu usaria, para o modelo que foi inaugurado com a Dra. Elza Berquó na CNPD, o que Eduardo Galeano diz sobre o debate de investigação participativa: a importância de um sentir pensante. Obrigada, Dra. Elza, pela multi-mistura que há muito tempo inspira meus trabalhos, sendo coerente com o princípio feminista de que há de se combinar afetos com a razão, estudos com querências e vontades por mudar. Muito obrigada, Elza.

DEBATE

NAIR HELOÍSA BICALHO DE SOUSA – Esta mesa se encerra sem que haja debate, devido ao horário. Agradeço a participação dos colegas. Tivemos, nesta tarde, uma reflexão muito instigante sobre as políticas públicas que o Brasil pode adotar para jovens e idosos, de modo que garanta o futuro como nação para estes jovens marginalizados das políticas e, ao mesmo tempo, um presente de cuidado para nossos velhos de hoje e os novos idosos de amanhã. Muito obrigada.

RELATO QUALITATIVO

PAULA MIRANDA-RIBEIRO

Professora associada do Departamento de Demografia e pesquisadora do Cedeplar/UFMG

A questão geracional está no cerne da Demografia, uma vez que cabe à última estudar, entender e explicar aspectos relacionados à estrutura etária da população. Durante boa parte do século XX, a estrutura etária brasileira não sofreu mudanças, uma vez que a população era quase-estável, ou seja, apenas a mortalidade variava. Nesse sentido, o planejamento de políticas públicas era mais simples, já que a proporção de crianças, jovens, adultos e idosos na população era praticamente constante e crescia a taxas também constantes. A partir de 1991, a quase-estabilidade desapareceu devido a uma redução do número de nascimentos, que resultou num estreitamento da base da pirâmide. Esta queda nos nascimentos gerou importantes mudanças na estrutura etária, notadamente uma redução na proporção da população abaixo de 15 anos e um aumento relativo da população idosa. A este processo dá-se o nome de envelhecimento populacional. Dados dos Censos Demográficos confirmam este envelhecimento – entre 1970 e 2000, a proporção da população brasileira acima de 60 anos passou de 5,1 para 8,6%.²

A análise da estrutura etária brasileira em 2000 indica uma sobre-representação dos grupos quinquenais 15-19 e 20-24 anos, quando comparados aos grupos etários mais jovens. A inspeção visual da pirâmide etária daquele ano revela saliências nestes dois grupos e reentrâncias nos dois grupos mais jovens, estes últimos já nascidos em um período de fecundidade mais baixa. Este fenômeno é chamado de

² Carvalho J.A.M. e Garcia R.A. O envelhecimento da população brasileira: um enfoque demográfico. *Cadernos de Saúde Pública*; 19 (3): 725-33, 2003.

onda jovem e definido com o efeito das ondas de nascimento sobre a evolução do número de jovens.³

Mudanças na estrutura etária impõem grandes desafios para as políticas públicas. Por exemplo, enquanto os idosos necessitam de políticas de previdência e assistência social, os jovens demandam, em maior proporção, educação e empregos. Ambos precisam de acesso à saúde, mas o perfil epidemiológico de um e de outro são completamente distintos, o que tem fortes implicações em termos dos tipos de cuidados a serem oferecidos. As opções de lazer também precisam levar em conta as especificidades de cada um dos dois grupos.

Mudanças na estrutura etária impõem, ainda, desafios a dois atores: o mercado e as famílias. O mercado, além de ter novos filões a serem explorados enquanto mercados consumidores, oferta, àqueles com maior poder aquisitivo, serviços que o Estado ou a família não dão conta de prover – quanto ao primeiro, talvez por falta de recursos, prioridade ou vontade política; no caso do segundo, seja por falta de tempo, vontade, habilidade ou espaço físico. Caso não haja recursos para contratar serviços no mercado, cabe à família cuidar do seu idoso ou idosa, uma vez que o Estado pouco oferece nessa área. Dentro da família, em geral cabe à mulher o papel de cuidadora tanto das crianças, agora cada vez em menor número, quanto dos idosos, proporcionalmente mais numerosos e que vivem cada vez mais.

No momento demográfico atual e no futuro próximo, é e será preciso lidar com um contingente ainda grande de jovens e, ao mesmo tempo, com um aumento na proporção de idosos. As palestrantes convidadas para esta sessão, “População nas Políticas Públicas: Geração – Jovens e Idosos”, tratam exatamente destes dois grupos. Sob a coordenação de Nair Sousa, Regina Novaes e Mary Castro abordaram os jovens, enquanto Ana Amélia Camarano discorreu sobre os idosos.

A primeira palestrante foi Regina Novaes. Além de discutir a importância da faixa etária no conceito de juventude e como essa faixa etária é relativa, já que existem juventudes, no plural, Novaes ressalta três marcos geracionais: o medo de sobrar, o medo de morrer de forma precoce e violenta e o medo de se sentir desconectado. Ela sugere uma perspectiva geracional em que haja diálogo inter- e intra-gerações. Por fim, Novaes fala da Política Nacional de Juventudes e do Conselho Nacional de Juventude, cuja composição é interessante na medida em que reúne adultos e jovens.

Mary Castro, terceira palestrante, retoma a questão da perspectiva geracional juvenil. No que diz respeito às vulnerabilidades, Castro ressalta que, além das negativas, há as vulnerabilidades positivas. A autora apresenta dados sobre juventudes, fruto de trabalhos seus em parceria com outros pesquisadores, ressaltando a importância das políticas públicas. Por fim, Castro tece elogios aos 2 volumes publicados pela CNPD em 1998, sobre políticas para as juventudes, bem como à Dra. Elza Berquó.

Novaes e Castro têm alguns pontos de interseção, entre os quais eu gostaria de ressaltar um. Ambas as autoras enfatizaram a necessidade de se levar em conta a diversidade dos jovens. Homens, mulheres, negros, brancos, moradores do campo, das periferias, dos condomínios de luxo, que estudam, que trabalham, que estudam

³ Madeira, F.R. e Bercovich, A.M. 1992. A 'onda jovem' e seu impacto na população economicamente ativa de São Paulo. Planejamento e Políticas Públicas. Brasília, IPEA, v.1, n.8, 1992, p.1-28.

e trabalham, que não estudam e nem trabalham – não há dúvida de que estamos falando de jovens com “S”. Nesse sentido, uma política que não leve em conta as especificidades dos diversos segmentos dificilmente atingiria seus objetivos. Em geral, existe uma associação muito forte entre juventudes e políticas ligadas à educação, ao mercado de trabalho e à saúde sexual e reprodutiva, mas pouco se fala sobre outras políticas mencionadas por Castro, tais como lazer e cultura. Castro avança na discussão e propõe uma perspectiva geracional juvenil, que considera a trajetória dos jovens e pensa neles não apenas como o jovem de hoje, mas como o adulto de amanhã e, porque não, o idoso de depois de amanhã.

A fala de Ana Amélia Camarano focaliza exatamente nos idosos e dá um panorama sobre aspectos relacionados ao envelhecimento. A autora trata de políticas públicas voltadas para os idosos, ressaltando o fato deste grupo ter entrado nas políticas públicas pelo lado negativo – se o jovem vive a angústia de entrar no mercado de trabalho, o idoso vive a angústia de sair dele. Camarano chama a atenção para o determinismo demográfico em relação a envelhecimento e dependência. Dependência, nas palavras da autora, é “falta de autonomia para lidar com as atividades cotidianas e a ausência de rendimentos”. Em termos de lidar com as atividades cotidianas, Camarano sugere uma diferença importante entre homens e mulheres – as mulheres vivem mais mas, em compensação, apresentam mais incapacidades da vida diária se comparadas aos homens – é comum o aumento na longevidade estar associado a questões de incapacidade e deficiência. Este aumento na longevidade pode ter impacto nas relações de gênero uma vez que, na família, em geral cabe à mulher o papel de cuidadora do idoso e/ou idosa. Camarano fala, ainda, de políticas públicas voltadas para o idoso. Finalmente, a autora apresenta os novos idosos ou os idosos do futuro.

Ao tratar da questão geracional, existe uma tendência de concentrar esforços nos jovens e nos idosos. E os demais grupos? Onde estão as crianças? Como disse Eduardo Rios-Neto na abertura deste Seminário, as crianças costumam ter menos voz e já que não têm direito ao voto. Soma-se a isso a queda da fecundidade, que fez com que as crianças perdessem um pouco da sua importância relativa nos estudos demográficos. No entanto, em termos de políticas públicas, elas podem se beneficiar do momento demográfico se houver investimento maciço em educação básica, desta vez não mais somente na quantidade, mas sobretudo em termos de qualidade. Esse investimento é fundamental para garantir, no futuro, um Brasil mais escolarizado, com melhores oportunidades para todos e, portanto, mais igualitário e melhor. Onde estão, também, os adultos, com as suas respectivas especificidades? Onde estão as mulheres e homens em idade ativa, potenciais trabalhadoras e trabalhadores, cuja inserção na vida produtiva tem enormes impactos não apenas sobre o nível de atividade econômica e a sobrevivência presente, mas também sobre a previdência social e a sobrevivência futura? O contingente economicamente ativo tende a sofrer reduções e terá que dar conta de uma proporção cada vez maior de inativos, majoritariamente idosos. Quando se trata de políticas públicas, levar em consideração apenas os jovens e os idosos quando se fala em recorte geracional implica numa visão bastante parcial da realidade.

Sessão Especial

Homenagem à Doutora Elza Berquó

EDUARDO L.G. RIOS-NETO

Presidente da CNPD, professor titular do Departamento de Demografia e pesquisador do Cedeplar, UFMG

Boa noite a todas e todos. Com muita satisfação, convido para a mesa a Dra. Elza Berquó, nossa homenageada. Convido também a ministra da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, Nilcéa Freire; o ministro Paulo Paiva; meu colega de CNPD e chefe na Faculdade de Ciências Econômicas da UFMG e no Cedeplar, José Alberto Magno de Carvalho; e representando o IPEA, Murilo Lôbo.

É com muito orgulho que dou início a esta sessão especial em homenagem à Dra. Elza Berquó, na comemoração de 10 anos da CNPD, em um momento de consolidação de sua institucionalidade. O que foi pensado para essa comemoração e homenagem é o papel institucional da CNPD, como uma comissão de Estado e de governo, mas uma comissão com atuação permanente, que se reflete em sua continuidade em governos diversos. Temos aqui ministro e ministra de Estado, um membro que participou de duas gestões no IPEA e dois membros da CNPD, representantes da sociedade civil, reconduzidos de acordo com o Estatuto da Comissão. Esta sessão foi desenhada dessa forma para mostrar nosso carinho com a Comissão e com o trabalho pioneiro na formação e consolidação desta pela Dra. Elza Berquó.

A Dra. Elza Berquó foi fundamental para consolidar os papéis da CNPD para o país e para a promoção dos direitos sociais e da questão populacional, no governo e nas relações do governo com a comunidade internacional.

Passo a palavra à Ministra Nilcéa Freire.

NILCÉA FREIRE

Ministra da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres – SPM

Boa tarde a todos e a todas. Gostaria de cumprimentar especialmente a professora Elza Berquó. Dizer que é uma honra estar aqui na comemoração dos 10 anos da CNPD e, sobretudo, participar dessa homenagem a ela.

Primeiramente, gostaria de dizer que a Secretaria Especial de Políticas para Mulheres é o membro mais novo da CNPD. Seu assento foi uma reivindicação da Secretaria, posto que entendíamos que isso concernia a nós. Fomos prontamente atendidas e

espero que nossa contribuição possa ajudar a CNPD no seu desenvolvimento, na perspectiva do desenvolvimento do nosso país e do desenvolvimento populacional socialmente referenciado. Em segundo lugar, queria partir do ponto em que foi introduzida esta Mesa: marcar dez anos de qualquer institucionalidade no Brasil é motivo de grande comemoração. O Brasil é marcado pela descontinuidade das políticas, de nascimento e morte de instituições, comissões, redefinições de papéis, nos quais se trocam os nomes e continua a mesma coisa. Portanto, a permanência por dez anos da CNPD é uma vitória muito grande e, certamente, isso se deve à sua forma de constituição e às pessoas que contribuíram com a CNPD durante esse tempo. É muito importante que não só nós celebremos, mas que a sociedade brasileira possa celebrar e que possa sempre ser dado a ela o conhecimento dessas pequenas vitórias que constituem, no nosso cotidiano, a possibilidade de efetivarmos direitos e conduzirmos o nosso país a outros caminhos.

Tive a oportunidade de ouvir o final da fala de Mary Castro e vim pensando o que falar aqui, com a cabeça tomada pela questão da violência contra a mulher. E pensava que a minha presença aqui, neste momento, não é dissociada das duas questões. Falamos nos dez anos da CNPD, na homenagem à professora Elza Berquó, no papel do Estado na efetivação dos direitos dos cidadãos e cidadãs e, portanto, no resgate da dignidade. E isso não é possível onde há violência, seja ela dirigida a quem for, independente de sexo, raça ou religião. A CNPD, inspirada no pós-Cairo, responde à concepção que passa a vigorar sobre as questões populacional e do desenvolvimento. É a mudança de paradigma que se pôde implementar, passando de uma perspectiva de um Estado que planeja, que contém a sua população segundo os ditames econômicos e políticos de cada momento. Para a perspectiva de um Estado que responde aos direitos de cada cidadão que nele vive – responde a esses direitos e também a direitos das mulheres. E nós, da Secretaria das Políticas das Mulheres, temos buscado fazer isso e temos contado com a parceria e o apoio de muitos que estão aqui. Queria dizer que, nesse trabalho de dois anos da Secretaria – saí de um mundo inteiramente diferente, que é o mundo da universidade, para o qual olho hoje e tenho uma saudade enorme; vejo que ficamos, de certa forma, protegidos no mundo da universidade – fomos obrigados a fazer uma enorme reflexão sobre o papel não só da Secretaria, mas no papel de estar num governo, trabalhando com questões tão sensíveis, como as questões com as quais a Secretaria trabalha, muitas delas trabalhadas e discutidas na CNPD.

No nosso campo de atuação, não há a menor possibilidade de redefinir caminhos, fazer efetivos progressos, sem que se faça uma interação com o mundo acadêmico, sem que se incentive a reflexão acadêmica, sem que nos alicercemos na possibilidade de renovar permanentemente o nosso olhar. Para isso, temos desenvolvido uma série de atividades. Uma das mais importantes é uma parceria com o Ministério da Ciência e Tecnologia, que resultou no lançamento de um edital que induz pesquisas na área de gênero, feminismos e questões relacionadas a mulheres. Quero fazer publicamente um agradecimento à Dra. Elza Berquó, que contribuiu conosco na finalização da montagem do edital, posteriormente lançado pelo CNPq, com a discussão sobre o encontro de núcleos e grupos de pesquisa, que será realizado em março, e o primeiro prêmio “Construindo a igualdade”, em fase de inscrições para o ensino médio e para jovens universitários e pós-graduandos. A participação

e a contribuição da Dra. Elza expressam bem o seu espírito generoso que, com toda a humildade, se senta a uma mesa com diferentes entidades, pesquisadoras de diferentes níveis e dá a sua contribuição absolutamente fundamental. É nesse espírito que queremos sempre nos inspirar. No espírito que não obedece, que não se curva diante de conjunturas políticas momentâneas, que preza todo o tempo pelo público, resgata o público e doa de si o melhor a serviço das melhores causas a serem enfrentadas no nosso país.

Finalmente, queria, na véspera do dia 25 de novembro e aqui na CNPD, dizer que são trinta anos do momento inaugural de feminismo no Brasil; vinte anos da primeira formação do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher; dez anos de Beijing e dez anos da CNPD. Nesses trinta, vinte, dez anos, temos muitas coisas a comemorar, muitas frustrações a declarar, que só servem para reforçar aquilo que temos a comemorar, como combustível para as lutas que ainda se vislumbram para o agora e para o futuro. Sobretudo, devemos render uma homenagem às mulheres brasileiras que criaram as possibilidades inaugurais dessas três décadas de vitórias e lutas. Temos de olhar para um legado enorme que a luta inicial dessas mulheres pôde deixar para a sociedade brasileira de uma maneira geral. Num debate na Anpocs sobre os trinta anos de feminismo, o feminismo brasileiro foi caracterizado como diferente de todos os demais do mundo, porque era republicano. Desde o seu primeiro momento, interpelou o Estado e ultrapassou o reclamo dos direitos individuais e coletivos, propiciando uma institucionalização progressiva de uma agenda que se transformou em pauta e que nós, até hoje, perseverantemente, lutamos para que se transforme em políticas públicas e sociais que dê conta da enorme desigualdade ainda existente no Brasil. Essas mulheres, trazendo uma bagagem de conhecimento intelectual alicerçada em bases muito estruturadas, sobretudo, eram movidas pela enorme ânsia de liberdade, que impulsionava não só as mulheres como todos os cidadãos e cidadãs do Brasil. Na década de 1970, elas construíram as possibilidades que hoje temos para continuar trilhando e consolidando a democracia no nosso país e construindo um país que seja efetivamente de todos. Dra. Elza, muito obrigada.

PAULO PAIVA

Ex-ministro do Trabalho e do Planejamento, ex-vice-presidente do Banco Interamericano de Desenvolvimento e professor aposentado da UFMG, Departamento de Demografia e Cedeplar

Muito boa tarde. Foi com muito orgulho e satisfação que aceitei de pronto o convite que o Professor Eduardo Rios-Neto me fez, um pouco *en passant*, para estar nesta sessão em que se celebram os dez anos da Comissão Nacional de População e Desenvolvimento (CNPD) e se faz uma homenagem à professora Elza Berquó. Orgulha-me muito o privilégio dessa participação.

Entendo que estou na Mesa por duas razões. Pela minha militância na Demografia e longo conhecimento com a Dra. Elza e também por representar o governo no qual foi criada a Comissão, há dez anos atrás, na gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso, quando eu era ministro. Portanto, estou aqui dando um testemunho e mostrando com satisfação a importância da continuidade e a possibilidade de estabilidade das instituições no setor público. A CNPD foi criada pela vontade, pela liderança e pela competência da Dra. Elza Berquó. Sabemos que

houve a determinação do governo em criar a comissão. Sabemos que a criação de uma instituição é um processo extremamente difícil. Certamente pela importância de Elza Berquó na sociedade brasileira e devido às suas relações pessoais com o presidente Fernando Henrique e com o então ministro do Planejamento, José Serra, a criação da Comissão foi mais rapidamente concretizada.

Gostaria, Dra. Elza, neste momento, de lembrar uma pessoa que deveria estar aqui no meu lugar, para representar esse lado do governo, e que foi o seu braço direito para que isso pudesse ser feito. Infelizmente, ele nos deixou muito cedo. É o professor Vilmar Faria, a quem eu queria fazer uma singela homenagem nesta oportunidade e um registro de que a contraparte da Dra. Elza do lado do governo Fernando Henrique foi Vilmar Faria. Ele esteve junto em todo o período, desde as tentativas iniciais até a constituição e consolidação da CNPD. Tenho uma satisfação muito grande em ter podido trabalhar com o Vilmar. Dos meus amigos dos tempos de estudante, provavelmente, foi o mais permanente, com quem convivi no movimento estudantil, na academia e, depois, no governo.

Gostaria de aproveitar essa oportunidade para registrar os meus agradecimentos e as minhas homenagens à professora Elza Berquó. Tenho um débito de gratidão muito grande com ela. Se me iniciei na Demografia e pude seguir os caminhos que segui e ter aprendido tudo o que era possível, foi graças à professora Elza Berquó. Foi com ela meu primeiro contato com a Demografia. Isso me ajudou a consolidar uma carreira profissional. Aprendi com ela muito. Não só meus primeiros conhecimentos em Demografia, mas, sobretudo, a relação entre a atividade e o conhecimento científicos e o compromisso com a sociedade onde se vive. A atividade acadêmica, principalmente na área da ciência social, não se faz no vácuo, mas dentro de uma sociedade concreta. E nós, cientistas sociais e acadêmicos, temos um compromisso com o ambiente que nos cerca. O caminho da professora Elza Berquó foi trilhado com muita competência e seriedade, e tenho muito orgulho em ter percorrido com ela um pequeno trecho. Elza, que conhecemos muito pelo seu lado acadêmico, seu compromisso, sua competência, sua seriedade, é uma construtora de demógrafos, de conhecimento da Demografia, mas também uma construtora de instituições, uma construtora-guerreira.

Olhando para a América Latina, talvez Raul Prebisch tenha sido a pessoa que teve caminho semelhante, construindo instituições, principalmente no âmbito das Nações Unidas, como a Comissão Econômica para a América Latina (Cepal) e a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD). Elza foi uma construtora de instituições. Criou, na Faculdade de Saúde Pública em São Paulo, o Cedip, participou da criação do Cebrap, com o seu núcleo de Demografia, do NEPO (UNICAMP), da ABEP, e criou a Comissão Nacional de População e Desenvolvimento (CNPD). Creio que esta é uma dimensão muito importante da Dra. Elza Berquó: a criadora de instituições.

A atividade acadêmica, em si, é solitária. Quando se criam instituições e se engaja no ensino, pratica-se uma atividade solidária. E Elza sempre teve a competência em combinar a atividade de pesquisa e rigor científico com a atividade solidária com a comunidade, com a criação de instituições, com a formação de profissionais e com a tentativa de ajudar a melhorar as condições de vida da população do seu país. Elza é uma construtora-guerreira, que traz na mão o seu instrumento de luta,

o seu conhecimento, a razão, e no coração a energia com que radicaliza sua ação. Digo radicalizar no sentido de ir às raízes, trabalhar com o rigor do conhecimento e com energia que brota de um coração que pulsa com vigor. A combinação da paixão com a razão é que fez brilhante a carreira de Elza Berquó, que nos estimulou e motivou, tanto em conhecer a Demografia, quanto inserir a Demografia num contexto mais amplo das discussões das condições sociais, econômicas e políticas do nosso país.

A CNPD foi criada num contexto diferente de outras comissões criadas no passado em outros países. Não no contexto das décadas de sessenta e setenta, em que políticas de população eram vistas como alternativa à política econômica, mas no contexto da Conferência de Cairo e com o sentido de fortalecer o *empowerment* da mulher na sua total potencialidade. Essa é uma das razões do sucesso da Comissão, porque ela não traz o viés ideológico que poderia ter uma comissão criada há trinta anos atrás. Esse é, possivelmente, um dos fatores que garante a estabilidade da Comissão. Por essas razões, tenho muito orgulho e satisfação de participar desta sessão e gostaria de lembrar um pouco do que todos nós, demógrafos brasileiros, de uma maneira geral, e os cientistas sociais, em geral, devemos muito do nosso conhecimento, de nossa participação no debate acadêmico e político, ao entusiasmo, competência e clareza de Elza Berquó. Lembro-me de muito poucos eventos na área de demografia de que participei em que Elza não estivesse junto. E não só presente fisicamente, mas discutindo, apresentando e debatendo idéias, com toda a clareza e paixão que ela tem.

Eu queria, Elza, repetir dois compositores mineiros, Milton Nascimento e Fernando Brant, que numa de suas músicas dizem que "amigo/amiga é coisa para se guardar do lado esquerdo do peito". Eu completaria, seguindo outra trilha, que a paixão e a razão unidas dizem sim a Elza por podermos tê-la do lado esquerdo do peito, como amiga, inspiradora, orientadora e, sobretudo, como exemplo de vida profissional neste País. Muito obrigado, meus parabéns.

JOSÉ ALBERTO MAGNO DE CARVALHO

Professor titular do Departamento de Demografia e Diretor do Cedeplar, UFMG; membro da CNPD

Na minha fala, todos vão perceber que minha convivência com Elza é de três décadas e meia. Nesse período há, obviamente, incontáveis histórias. Há algumas não contáveis, que testemunhamos. Conheci a Elza numa situação muito interessante. Eu estava a caminho de Londres para fazer pós-graduação em Demografia e, na realidade, se hoje não sei bem o que seja a Demografia, imagine em agosto de 1970. Havia o 1º Congresso Latino-americano de Demografia e havia um grupo de paulistas liderado por alguém que era chamado por todos de Dra. Elza. Impressionou-me muito que me foi dito: a Dra. Elza acabou sendo aposentada compulsoriamente na USP e tinha sido uma das mais jovens catedráticas naquela Universidade, mas já estava lá recomeçando a luta. Desde então, seguimos a sua trajetória, cuja reação não foi sair do país, mas investir e lutar dentro do Brasil. Naquela altura, o Cebrap já estava criado. Foi criado em 1969. O Cedeplar também tinha sido criado por nós dentro da UFMG, então não sofremos essa tragédia, naquele período em que a "Voz do Brasil" era um dos programas mais ouvidos no País por nós, universitários. Hoje,

se fala mal da “Voz do Brasil”, mas, naquela época tínhamos de ouvir, para saber se os nossos nomes estavam lá.

O interessante é que tanto o Cebrap quanto vários outros programas nas áreas de ciências sociais e ciências humanas foram apoiados pela Fundação Ford. Fiz a graduação na Faculdade de Ciências Econômicas da UFMG, FACE, nos anos de 1960, e ali estava toda a liderança estudantil brasileira. Os grupos políticos mandavam os seus melhores estudantes fazerem, principalmente, Sociologia na Face. Quando eu era aluno do 2º ano, lembro-me de um dos representantes da Ford. Jogamos bomba no fosso interno da Faculdade para expulsar o representante do imperialismo. Dizem os marxistas que a dialética é isso: foi a Fundação Ford que nos apoiou. Vamos aprendendo com a vida. Nada na vida deve ser definitivo. Na trajetória da Elza, a Ford teve um papel importante – a própria criação da ABEP. Participamos de um comitê desse programa, então se criou a ABEP. Na realidade, havia no Brasil muitos poucos demógrafos. Houve o famoso demógrafo Giorgio Mortara, mas ele não criou escola. Foi a geração do início dos anos de 1970 que introduziu, implantou e, depois, ajudou a desenvolver a história da Demografia neste país.

Continuando com a Elza, ela tinha criado o Cedip, na USP, antes da aposentadoria compulsória. Mais tarde cria-se o NEPO, nosso co-irmão na UNICAMP, que se dedica à pós-graduação e à pesquisa em Demografia, com a Elza sempre liderando. Aliás, em todas essas situações, ela era a líder máxima. Também foi assim nas comissões constitutivas dos Censos 1991 e 2000. Na comissão dos Censos, fazíamos uma certa aliança, quando brigávamos mais pelos quesitos de fecundidade e migração – e ela queria colocar as informações de raça em tudo. Em qualquer publicação do IBGE tinha que ter raça. Na área de mulheres, de arranjos familiares, ela sempre brigou como uma leoa para colocar informações nessas áreas. Fazíamos, então, um pacto, em que ela também tinha de apoiar meus interesses sobre migrações, etc. Claro que os dois lados reconheciam a importância do outro, cada um com sua devida ênfase.

A fundação da CNPD foi consequência do investimento, do trabalho desenvolvido na preparação e na presença na Conferência de População e Desenvolvimento do Cairo. Ali, formou-se um grupo com uma coesão muito grande e harmônica. Formalmente, a chefia da delegação era de um diplomata, o embaixador do Itamaraty. Mas, claramente, a Dra. Elza era a grande liderança. Sou testemunha, porque fui agregado à delegação brasileira, como vice-presidente da União Internacional de Estudos de População. A posição do Brasil com um trabalho coletivo liderado pela Elza foi reconhecida por inúmeros países da América Latina como uma posição amadurecida, que teve um papel de extrema importância no documento final da Conferência. Até hoje, este papel é reconhecido em nível internacional. Como consequência disso, cria-se a CNPD.

Por último, em termos de liderança absoluta da Elza e seu papel importante, foi a Conferência Internacional de População em Salvador, em 2001. Elza já era representante do governo brasileiro, como presidente da CNPD, e foi escolhida como presidente da Conferência. A demografia brasileira, liderada pela Elza, foi reconhecida por todos os participantes. A história da União Internacional de Estudos Científicos da População, na Conferência de Salvador, mudou o rumo das conferências. A cada quatro anos, há uma que chamamos IUSSP – a última foi na França, em julho passado

(2005). Várias das novidades introduzidas em Salvador, muitas sob inspiração da Elza, foram mantidas na França. Mais uma vez, fica claro o papel da Elza.

Finalizando, a sensibilidade social sempre foi sua preocupação. Para quem não a conhece a fundo, ela é extremamente solidária. Já vi casos, neste mundo feminino, de adversárias tremendas, que ficavam cinco anos sem conversar e eu conversando com as duas; e, de repente, há um problema e neste momento a Elza é de uma solidariedade absoluta. Pode ter pecado alguma vez por ação, nunca por omissão. Obrigado.

MURILO LÔBO

IPEA

Gostaria de expressar, em meu nome, a alegria de estar participando desta homenagem, o que o faço também em nome do IPEA, conforme, aliás, já foi aqui registrado pelo Glauco Arbix. Obrigado.

DEBATE

Eduardo L.G. Rios-Neto – Foi construída uma institucionalidade na CNPD e, no final do governo passado, esta foi regulamentada em uma série de estatutos, o que foi extremamente importante para a construção da estabilidade. Acompanhei toda a transição quando chegou o momento da renovação dos membros. O processo de renovação dos membros da representação da sociedade civil é sempre um momento muito especial, ainda mais em uma Comissão como esta, que tem uma tradição. Penso que estamos num outro momento. De certa forma, a pauta do seminário, hoje, mostrou isso. Organizando o seminário, entrei em contato com a Sonia Corrêa, que foi colega nossa na comissão, e pedi que participasse. Até cheguei a encomendar a ela uma apresentação nesta solenidade. Ela não pode vir por problemas de agenda, mas enviou-me a carta que peço permissão para ler, também como parte desta homenagem.

“Montevídeu, 20 de novembro de 2005. À CNPD. Caro Eduardo e demais ex-membros e atuais membros da CNPD. Quero expressar, por meio desta breve mensagem, o quanto lamento não poder participar deste evento em que se comemora os dez anos de criação da CNPD. Estou, neste momento, no Uruguai, envolvida com o curso de capacitação em *advocacy* para jovens feministas, atividade com a qual estava comprometida desde o ano passado. As amigas e amigos com quem compartilhei tantos anos de trabalho conjunto, transmito o agradecimento pelas reflexões criativas e produtivas em relação a temas árduos, em conjunturas políticas complexas. Em particular, quero agradecer à Dra. Elza Berquó, condição equânime e generosa dos trabalhos da Comissão entre 1995 e 2004. Sublinho especialmente seu compromisso firme no que diz respeito às questões mais controvertidas da agenda contemporânea de população e desenvolvimento com as quais estou diretamente envolvida. Ou seja, aquelas relacionadas a gênero, reprodução, sexualidade, direitos humanos, em especial os desafios de política pública, associados aos direitos sexuais e reprodutivos na sua integralidade, incluindo-se aí a questão do aborto. Da mesma forma, lembro uma vez mais o quanto

foi vital para a CNPD sua clareza de que estes temas, embora cruciais no plano nacional, não podem ser inteiramente compreendidos e enfrentados, sem que se reconheçam as conexões globais que determinam, em grande medida, sua evolução no contexto brasileiro. Meu engajamento profissional com o campo de população e desenvolvimento, no plano internacional, permite afirmar que os investimentos realizados pela CNPD durante a gestão da Dra. Elza Berquó contribuíram de maneira inequívoca para consolidar uma agenda de posicionamento da diplomacia brasileira em relação aos temas antes mencionados. Isso se refletiu com clareza no recente processo de debates da Cúpula do Milênio, quando uma vez mais o Brasil sustentou, em condições de negociação extremamente difíceis, os compromissos afirmados no Cairo e em Beijing na questão do HIV/Aids, em 2001, e nos processos de revisão dessas áreas de interesse subseqüentes. Finalmente, desejo aos novos membros da comissão um profícuo trabalho conjunto e expresse minha expectativa de que o compromisso firme e sereno com essa agenda seja não apenas preservado, como também atualizado face às difíceis condições políticas que experimentamos no plano global no que diz respeito aos compromissos assumidos pelo país, no curso do chamado Ciclo Social das Nações Unidas. Atenciosamente, Sonia Corrêa”.

Gostaria de mencionar – e o próprio desenho do seminário apontou um pouco isso – como a marca da CNPD, de certa forma, antecipou, direta ou indiretamente, os seminários desse período e as decorrentes publicações, inclusive a publicação da Conferência do Cairo, em português, e o trabalho dos jovens nas trilhas das políticas públicas e o que chamo de Livrinho Azul da Migração. Na área de jovens, de geração, e na área de migração, exemplificando dois casos com os quais convivi recentemente, é impressionante como as articulações, o formato, o desenho das políticas públicas nesses dois segmentos está retratando os desenvolvimentos e os desdobramentos de temáticas de atores que participaram de seminários, e na elaboração dos livros. Quero dizer que há um desdobramento, hoje, no Executivo. A continuidade de um seminário num governo e parte do desdobramento no outro, claro que com adaptações, reflete pensamentos de atores que participaram da atividade da agenda da CNPD. Esta é a prova mais cabal da importância da Comissão na antecipação. Logo no segundo ano, em 1996, houve um seminário sobre violência, um tema recorrente que está sempre na agenda. Penso, então, que são exemplos emblemáticos dessa ação.

Gostaria de entregar um presente à Dra. Elza. É um trabalho do grupo “Ser Brasileiro”, de bordadeiras de Samambaia, uma cidade satélite do Distrito Federal, composto por trinta artesãs. Antes de passar à Dra. Elza para o encerramento, gostaria de fazer a entrega também à Tânia Patriota, a quem convido para vir à mesa, pelo reconhecimento que fazemos à diretoria da Divisão da América Latina do Fundo de População das Nações Unidas, na figura da Marisela Padrón, ao apoio incondicional que a CNPD recebeu durante os dez anos de funcionamento.

Tânia Patriota (Representante do Fundo de População das Nações Unidas) – Marisela Padrón não pôde estar aqui hoje, mas mandou algumas linhas. Então, em nome dela, que é diretora da Divisão Regional do Fundo de População das Nações Unidas para América Latina e Caribe, gostaria de agradecer a homenagem que lhe é prestada hoje e parabenizar o presidente da CNPD, professor Eduardo Rios-Neto, pelo evento e pelo seu trabalho de liderança na Comissão.

Estou certa de que Marisela Padrón acompanha os avanços tornados possíveis graças à atuação da CNPD. Sua gestão no Fundo de População das Nações Unidas coincide com a instituição da CNPD, em 1995, com uma diferença de um ou dois anos. Por esse motivo, tem acompanhado tanto o processo de criação quanto a experiência da Comissão. Nesse período, importantes resultados foram atingidos em vários planos. As apresentações de hoje mostram que a CNPD avança em várias frentes, de acordo com as diversas responsabilidades que conformam o seu mandato, como articuladora de posições governamentais sobre temas de população. E na produção de conhecimento sobre temas emergentes para subsidiar essas posições, na contribuição de subsídios técnicos e evidências para a formulação de políticas públicas que levem em conta a dimensão populacional, de acordo com as recomendações do programa de ação do Cairo. E também como referência para o Ministério das Relações Exteriores, na definição de posições brasileiras em fórum regionais e internacionais. Finalmente, em relação às múltiplas atribuições da CNPD, gostaria de parabenizar, em nome da Marisela Padrón e do Fundo de População no Brasil, a Dra. Elza Berquó, tanto pela sua qualidade de pesquisadora e sua excepcional contribuição para o conhecimento na área demográfica, quanto pelo seu papel determinante nas conferências internacionais, nos acordos, sua extraordinária capacidade negociadora, com grande destaque na Conferência do Cairo e pós-Cairo. Agradecendo uma vez mais a todos, desejo um proveitoso seminário e parabéns, novamente, Dra. Elza.

Eduardo L.G. Rios-Neto – Gostaria de passar a palavra à Dra. Elza Berquó, nossa homenageada.

ELZA BERQUÓ

Cebrap e NEPO/Unicamp

Começo por dizer que este momento vai se constituir, ao lado de outros que já vivi e que me deixaram muito feliz, em ilhas de felicidade na trajetória da minha vida. O carinho que recebo e as palavras ditas por irmãos, amigos e colegas me deixam extremamente feliz.

Tinha pensado em não fazer aqui um recordatório do que foram esses anos da CNPD, porque, em geral, os recordatórios se constituem em armadilhas, já que sempre deixamos alguma coisa de fora. De qualquer maneira, esta homenagem é da CNPD e para a CNPD. José Alberto é membro desde a fundação. A minha querida Mary Castro, também. Ou seja, o que a CNPD conseguiu, foi por meio do trabalho, do entusiasmo, da competência e do enfrentamento de todos os seus membros. Tivemos a sorte de ter uma instância nacional que tivesse as características da CNPD. Evidentemente, nós fomos inspiradoras dessas características, não podemos negar. Mas queria registrar também que, durante anos e anos, opus-me terminantemente a que o governo brasileiro da ditadura militar criasse um conselho nacional de população, porque havia uma intenção, assim como aconteceu em vários outros países da América Latina. Ele tinha características controlistas explícitas. E, mesmo tendo sido aposentada pelo AI-5, com uma aposentadoria compulsória, no ápice da minha produção na Universidade de São Paulo, coloquei-me lutadora contra essa possibilidade de que o Brasil tivesse uma instância com aquelas características. Veio, então, o Cairo e toda a seqüência na área social das Nações Unidas. Trabalhamos

muito antes, estivemos na preparação do Cairo, participamos do Cairo. Havia um clima muito propício neste país. Portanto, desde a primeira hora, o governo Fernando Henrique Cardoso reconheceu que era fundamental que o Brasil criasse uma instância que pudesse reproduzir aqui algo por que tínhamos lutado lá fora, que seria uma forma de ir encaixando os princípios do Cairo na política pública nacional. Não só que fossem reproduzidos, mas que também tivéssemos instrumentos para monitorar e ver até que ponto seria implantado e da forma como deveriam ser. Tirou de mim a referência que queria fazer de muita saudade ao Vilmar Faria, que foi o meu interlocutor direto o tempo todo para estabelecer a criação da CNPD.

Por outro lado, queria destacar também o apoio muito grande que a Comissão recebeu de Paulo Paiva, em suas duas gestões, como ministro do Planejamento e ministro do Trabalho. Ele deu um apoio muito grande à CNPD. Este destaque é muito importante, posto que a CNPD – seus objetivos, suas competências, suas metas – ainda não era reconhecida em todos os ministérios. Era um trabalho muito grande de adentrar e tornar a questão de população e desenvolvimento uma necessidade, sem a qual os ministérios não poderiam ir para frente. Paulo Paiva nos ajudou muito nisso.

Quero destacar também a dificuldade que encontraríamos do ponto de vista até financeiro desde o primeiro momento também do FNUAP.¹ Lembro-me que, instalada a CNPD, fomos procurados pelo FNUAP, que queria saber o que precisávamos, o que queríamos. Mas, primeiro, tínhamos que estabelecer as estratégias de ações da CNPD. A CNPD foi criada em agosto, mas empossada em 29 de novembro de 1995. No dia seguinte, fizemos a primeira reunião e ali definimos as nossas finalidades, por onde queríamos ir. No ano de 1996, tivemos onze reuniões, ou seja, quase uma reunião por mês. Por que? Porque tinha tudo por fazer. Tínhamos de criar um comitê assessor para a Agência Brasileira de Cooperação, que queria que a assessorássemos, para saber como ela ia se pautar para ir para frente diante desse organismo, que era a CNPD. Criamos esse comitê assessor, que foi extremamente importante e, na verdade, criou-se também junto com o FNUAP. Isso foi fundamental. Estabelecemos as prioridades, publicamos e essa publicação teve um alcance muito grande, porque saiu em 1996 e dava diretrizes e subsídios para o próprio FNUAP se orientar, para deixar de ser um balcão de apresentação de projetos e ter uma orientação de como e quais eram as prioridades do governo brasileiro. Portanto, a seleção de projetos que chegavam ao FNUAP, passou a ter certos parâmetros para poder funcionar.

Tínhamos ainda como tarefas, em 1996, traduzir para o português o plano de ação do Cairo, porque era preciso que se chegasse na ponta, na militância, em quem não foi ao Cairo mas ouviu falar que se resolveu muita coisa importante lá. A distribuição foi maciça no Brasil. Chegou às mãos de todos os multiplicadores deste país que tinham alguma coisa a ver com os princípios do Cairo. Esses primeiros passos foram fundamentais. Também em 1996, estabelecemos o concurso de monografias na área de população e desenvolvimento, que vinha não só atender, mas estimular uma demanda nessa área que não fosse aquela demanda que se canalizava para a ABEP, ANPOCS, ANPEC, ANPED, e assim por diante. Queríamos descobrir novos interesses no país, para financiar os projetos, de novo com o apoio do FNUAP.

¹ Fundo de População das Nações Unidas.

Estou muito feliz, muito contente, porque chegamos lá. Quando, com muita luta, conseguimos, em 2002, que a CNPD fosse um órgão colegiado do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, estava definido, institucionalizado, tinha regras sobre como se convocam as pessoas, qual a duração dos mandatos, tudo isso foi estabelecido ali, para que ela, institucionalizada, pudesse prosseguir.

Quero fazer um agradecimento muito especial ao IPEA. Desde a primeira hora, o IPEA nos abrigou, fortaleceu-nos, ajudou-nos a chegar onde chegamos e, de novo, estamos instalados no IPEA. Quero agradecer muito as palavras da ministra, que é um exemplo para prosseguirmos na luta em defesa dos direitos em geral, das mulheres, em particular, e dos excluídos. A questão racial não foi tratada como um Grupo de Trabalho, mas na verdade ela permeou todas as atividades da CNPD.

Eduardo, gostaria de cumprimentá-lo. Você participou da CNPD durante os quatro anos em que permaneceu como presidente da ABEP, porque nós estimulamos – isso não estava em nenhuma legislação – que um dos membros da sociedade teria de ser necessariamente o presidente ou a presidente da ABEP. E assim foi. Percebo, pela minha experiência, que quando criamos alguma coisa e a sucessão se faz sem trauma, isso significa que a instituição, a instância ou o órgão foi criado de uma forma madura, com compreensão, pluralidade, o que é muito importante para entender o outro. Isso significa amadurecer no trabalho e nos objetivos das instituições. Quero agradecer muito, especialmente ao coordenador do NEPO, José Marcos Pinto da Cunha. Quero agradecer a todos que estão aqui e dizer que estou muito feliz. Não significa que este foi o ponto de parada, pois estamos continuando com muitas coisas que vocês logo vão ficar sabendo. Muito obrigada. Um abraço a todos.

Migração internacional: os atores institucionais

ABERTURA

DUVAL FERNANDES

Professor do Departamento de Economia da PUC Minas, pesquisador do Instituto de Relações do Trabalho da PUC/Minas e coordenador do GT Migrações Internacionais da CNPD

Bom dia a todos. Vamos começar o segundo dia do nosso seminário comemorativo dos dez anos da criação da CNPD. Nessa primeira sessão da manhã, vamos falar um pouco sobre a migração internacional. Para tanto, convidamos para a mesa a doutora Maria Cláudia Canto Cabral, assessora jurídica da Secretaria-Executiva do Ministério da Justiça; o doutor Milton Benedito Branco Freitas, presidente do Conselho de Imigração do Ministério do Trabalho e Emprego; o embaixador Manoel Gomes Moreira, diretor do Departamento de Comunidades Brasileiras no Exterior, do Itamarati; e o Deputado Federal Orlando Fantazzini, que vai nos mostrar uma visão do Legislativo acerca desse tema tão importante.

ANTEPROJETO DA “NOVA LEI DE ESTRANGEIROS”

MARIA CLÁUDIA CANTO CABRAL

Assessora Jurídica da Secretaria-Executiva do Ministério da Justiça

Primeiramente, gostaria de agradecer ao Dr. Duval Fernandes por falar a uma platéia tão seleta como a que aqui se encontra, e dizer da responsabilidade de participar deste Seminário, sobretudo pelo fato de representar alguém como o Dr. Luiz Paulo Teles Barreto, que trabalha na área de imigrações há vinte anos, sendo, portanto, profundo conhecedor desse tema no Brasil.

Acho que um dos grandes desafios em se falar sobre o novo anteprojeto de lei sobre imigrações é lembrar que o tema migratório nos acompanha há muito tempo. Ele está na mídia e não é de hoje.

Há quatro anos atrás, o Dr. Luiz Paulo falava sobre a recorrência do tema migratório na mídia. Há duas semanas atrás, tivemos um incidente lamentável na França com raízes migratórias.¹ O cinema vem tratando esse tema há bastante

¹ No dia 4/11/05, o site www.uol.com.br noticiava: “Jovens franceses promoveram nesta quinta-feira mais uma noite de violência nos subúrbios de Paris e incendiaram cerca de 600 carros, segundo o site do jornal francês “Le Monde”. Foi a oitava noite de protestos depois que dois adolescentes de origem

tempo. Só para citar alguns exemplos: na década de oitenta, o filme "Indochina" tratava do tráfico de migrantes; na década de noventa, filmes infantis traziam o tema do tráfico de migrantes, como "101 dálmatas - 2". Hoje, mais modernamente, temos no circuito o filme "Crash", uma produção norte-americana extremamente autocrítica, que fala sobre intolerância e xenofobia naquela sociedade. Os conflitos migratórios têm sido manchete nos últimos anos, nos últimos meses e, infelizmente, nas últimas semanas.

O Dr. Luiz Paulo falava também do enfoque restritivo com que os países, sobretudo do norte, conduzem o tema migratório. Países europeus e os EUA vinham tratando a legislação migratória de forma cada vez mais restrita.

Depois dos acontecimentos de 11 de setembro de 2001, a legislação norte-americana, ousado dizer, chegou a violar direitos humanos individuais, fundamentais e básicos, em nome da bandeira da segurança. O tráfico de seres humanos já estava previsto naquele texto, sobretudo em decorrência da Convenção de Palermo e seu protocolo de combate ao tráfico de seres humanos – notadamente migrantes, mulheres e crianças. Hoje, este ainda é um tema recorrente. Dr. Luiz Paulo dizia: "É possível prever que nos próximos anos essa situação se agrave". Que situação? O tráfico de seres humanos, as restrições migratórias, o enfoque restritivo dos governos ao fluxo migratório e ao trânsito de pessoas.

Somos, e isso não é novidade, um país de migrantes. Nossa história é feita de migrantes. Começamos com os portugueses, nossos descobridores. Depois, tivemos o fluxo dos africanos, o mercado escravagista. Posteriormente, tivemos a influência dos italianos, alemães e japoneses. Atualmente, temos um fluxo muito menor de migrantes do que já tivemos no passado e com características diferentes. Temos um fluxo maior de vizinhos latino-americanos, asiáticos, notadamente japoneses, chineses e coreanos. Mas, curiosamente, já há alguns anos – e também aí se vê a modernidade do texto do Dr. Luiz Paulo – deixamos de ser um país receptor de migrantes para nos tornarmos um país emissor, produtor e gerador de imigrantes. Os dados naquela época (2001) apontavam para um número aproximado de 980 mil estrangeiros no Brasil, e cerca de um milhão e meio de brasileiros no exterior. Podia-se dizer que, pelos dados de hoje – corrijam-me se estiver enganada – temos cerca de 970 mil estrangeiros no Brasil. E o número de brasileiros no exterior cresceu de um milhão e meio para quatro milhões. Em quatro ou cinco anos, crescemos quase quatro vezes, o que não é de se desprezar.

Essa mudança no perfil do fluxo migratório para o Brasil nos propicia mudar também o enfoque que damos – que o governo dá – e que o país dá ao tratamento do tema migratório. Não só por essa mudança no perfil do País, do ponto de vista demográfico dos fluxos migratórios, mas também do ponto de vista político. Sabemos que a legislação que trata dos estrangeiros no Brasil é a do período da ditadura militar. Portanto, uma legislação extremamente restritiva e com traços marcantes de xenofobia. A tônica e o princípio fundamental era o da segurança nacional. Tendo

africana morreram eletrocutados dentro de um transformador de energia, numa suposta perseguição policial, na semana passada. Os confrontos entre jovens norte-africanos e árabes de origem africana com a polícia já se espalharam pelas cidades provinciais ao redor de Paris" (<http://noticias.uol.com.br/uolnews/internacional/bbc/2005/11/04/ult2624u180.jhtm>, acesso em 30/11/06).

em conta que o nosso perfil de fluxo migratório mudou. O perfil político do Brasil mudou. Estamos propondo ao Congresso Nacional uma legislação que privilegie direitos humanos em detrimento da segurança nacional. Tudo isso, obviamente, sem prejuízo da segurança do nosso território. São dois conceitos absolutamente diferentes. Segurança nacional é um conceito que já não utilizamos no novo texto. Buscamos e discutimos qual conceito utilizar em defesa dos interesses do Estado brasileiro. Estamos muito próximos de fechar com o termo "interesses nacionais". Além de ser um termo muito mais simpático, é muito mais abrangente, já que trata de interesses econômicos, sociais, culturais, de relações internacionais, do nosso povo, nosso Estado e nossa nação.

Portanto, no anteprojeto que pretendemos enviar ao Congresso Nacional, fizemos questão de destacar alguns dos direitos e garantias fundamentais previstos na Constituição de 1988. Saúde, educação e assistência social, independentemente da situação migratória, considerando que esses são direitos primários de qualquer ser humano. Garantia de proteção de testemunhas e vítimas de tráfico de seres humanos, lembrando que, há quatro anos atrás, na década de 1990, a discussão dos países do norte foi bastante acirrada para se chegar ao conceito de que aquele que era vítima de tráfico de seres humanos, não era co-partícipe, co-autor ou criminoso. Foi uma luta muito grande dos países do sul, para deixar claro que essas pessoas eram vítimas de quadrilhas de criminosos exploradores. Por fim, obrigações trabalhistas e previdenciárias ao empregador de mão-de-obra em situação migratória irregular. Não estamos estimulando a exploração de mão-de-obra irregular. Pagará uma pesada multa quem for pego com funcionários em situação migratória irregular.

Em relação aos objetivos desse novo anteprojeto, destacaria a admissão de mão-de-obra especializada, o desenvolvimento social, científico e tecnológico, a captação de recursos e a geração de emprego e renda. Ainda no objetivo de apontarmos que o Brasil está aberto a investimentos, a todo aquele que queira trazer desenvolvimento, investimento, trabalho, emprego e renda para o nosso país. Nesse sentido, esse anteprojeto do governo traz algumas novidades em termos de visto. Antes, tínhamos sete tipos de visto, que eram tão restritivos que nos fizeram procurar atender o máximo possível à realidade do fluxo migratório e dos mercados.

Tipos de visto

Criamos um visto de turismo e negócios, que pretende facilitar a vinda de investidores que, na atual legislação, muitas e muitas vezes buscam atalhos ilegais. Eles entram no país com visto de turista e têm problemas no aeroporto, exatamente porque não sabem da irregularidade. Isso gera uma série de confusões. Buscamos, então, estimular a vinda de negociantes para reuniões, investimentos, prospecção de mercado. Modificamos um pouco as características do visto original de turista. Com a validade de cinco anos, a contar da primeira entrada e com cento e oitenta dias para utilização, há o prazo de noventa dias de estada, prorrogáveis por mais noventa dias, a cada doze meses e em múltiplas entradas. Deixando, realmente, que o turista de negócios, que venha para um seminário, uma reunião ou prospecção, tenha tempo para cumprir efetivamente as suas funções no Brasil.

Propomos também ao Congresso Nacional a criação de um tipo de visto, que atualmente chamamos de visto de trabalho, para situações em que não haja vínculo

empregatício. Atualmente, temos uma série de resoluções normativas que regulam situações em que não há vínculo empregatício. No entanto, o Ministério do Trabalho deve se manifestar e autorizar a vinda desses estrangeiros, já que está baseado na resolução anterior. Isso causa burocracia e lentidão na concessão desses vistos. Propomos ao Congresso Nacional algumas hipóteses.

O visto para treinamento profissional, que é uma realidade muito comum hoje, como os programas de *trainee* de empresas, com profissionais que vêm da matriz de algumas empresas internacionais para prestar treinamento a funcionários no Brasil ou para, estando na subsidiária brasileira, aprender a cultura local. Pensamos também nas nossas empresas que se instalam no exterior, como, por exemplo, a Ambev, que possui subsidiárias na Venezuela e na Argentina. A empresa pode trazer os funcionários venezuelanos ou argentinos ao Brasil para aprender a cultura organizacional local e o modo de produzir brasileiro. Foi pensando nisso, que criamos o visto para treinamento profissional, já que há vínculo empregatício com a empresa de fora.

O visto de assistência técnica e transferência de tecnologia também é muito demandado atualmente quando compramos equipamentos. A Embraer é um bom exemplo disso. Às vezes, compra-se uma turbina fabricada por uma empresa estrangeira, que dá garantia de dez a quinze anos, desde que a mão-de-obra que faz a assistência técnica desse equipamento seja fornecida pela empresa fabricante do produto. Então, estamos prevendo assistência técnica e transferência de tecnologia, aproveitando o proposto na resolução normativa que regula essa figura.

Outro visto está ligado à atividade de pesquisa, porque um dos objetivos é o desenvolvimento cultural, social, econômico, científico e tecnológico. A pesquisa é muito importante para nós. Estamos atraindo, de fato, pesquisadores e cientistas. Outro visto está voltado para marítimos e técnicos embarcados, em situações de barcos de pesca, turismo e plataforma de extração mineral, como a Petrobrás, por exemplo. Há o visto de correspondentes de jornalismo, que é um visto que já existia, mas incluímos os casos em que não há vínculo empregatício para evitar trâmites burocráticos. Esse é concedido diretamente pelo Consulado. Há o visto para voluntariado e dirigentes de organizações não-governamentais, de assistência social e fundações, e o de representante de instituições bancárias.

O visto de trabalho quando não houver vínculo empregatício é um visto simplificado na sua concessão. Se aprovado o projeto de lei, será concedido diretamente na rede consular, o que facilita o trâmite e o fluxo dessas pessoas, pesquisadores, investidores e profissionais que venham transferir tecnologia e conhecimento ou aprender o nosso modo de trabalhar.

Uma outra novidade que propomos ao Congresso Nacional é a autorização de trabalho em tempo parcial. Essa é destinada a estudantes. Alguns podem pensar que já temos desemprego demais, mas pensamos isso em razão da realidade de que diversos países já nos contemplam com essa vantagem. A Nova Zelândia, por exemplo, dá essa possibilidade, inclusive, para quem está em viagem de turismo. É um país que nos propôs acordo bilateral para autorização de trabalho. E os números que temos refletem o aumento do fluxo migratório. Em 2003, tínhamos 72 neozelandeses no Brasil e 496 brasileiros na Nova Zelândia. Uma condição como essa é mais vantajosa para o nosso cidadão do que para o cidadão estrangeiro,

já que este está em muito menor número no Brasil. Ademais, essa autorização de trabalho será avaliada pelo Ministério do Trabalho caso a caso, e tem de estar vinculada ao trabalho por tempo parcial, que é, no máximo, de 25 horas semanais. Esperamos, com isso, facilitar a vida do estudante no Brasil.

Uma excelente novidade também é a criação da residência temporária e da residência permanente. Isso significa a possibilidade de regularização migratória no território nacional. O que acontece hoje? Se o estrangeiro veio em condições regulares, tinha o visto, mas perdeu o prazo ou por alguma razão ficou em situação irregular, tem de voltar ao país de origem para buscar um novo visto e continuar no território nacional. Isso causa uma série de problemas. Ademais, essa regularização migratória nos propicia oferecer ao estrangeiro que veio ao território nacional e se interessou em viver no Brasil, seja como investidor, pesquisador – às vezes um professor que conseguiu emprego numa universidade pública ou privada – solicitar sua permanência aqui no Brasil, sem precisar voltar ao seu país de origem. Mais que isso, acho que um dos artigos mais interessantes da nossa proposta é o fato de podermos conceder a residência temporária àqueles que forem vítimas de tráfico de seres humanos. Existem algumas condições no artigo 144 para a concessão eventual da residência temporária para esse migrante. Essas condições passam, obviamente, pelo auxílio à Justiça, no intuito de desbaratar a quadrilha que o explorou, que o trouxe irregularmente ao país. Para mim, este é um dos maiores avanços na legislação: essa possibilidade que propomos de ter o migrante que é vítima de tráfico de migrante. Ele será aliado da Justiça no combate às organizações de tráfico, prevendo, inclusive, a dispensa da multa por estada irregular no país.

Criamos também algumas figuras novas. Propomos a figura do visto Einstein, assim batizado pelo Dr. Luiz Paulo, que dá a possibilidade de concessão de visto permanente ou residência permanente para o cidadão estrangeiro de notório saber em determinada área. Um pesquisador, um cientista, um músico ou um artista, que tenham contribuições relevantes, que queiram estar no Brasil e possam contribuir com o nosso desenvolvimento social, cultural, científico e tecnológico. Sentimos a necessidade de criar essa figura porque, há dois anos e meio ou três anos atrás, tivemos o caso de um europeu, salvo engano do leste, que, na época, era o maior especialista do mundo em próteses ortopédicas. Ele tinha vindo para a Unicamp por um tempo pré-determinado, portanto, com visto temporário. A Unicamp não tinha condições de contratá-lo por prazo indeterminado por questões legais. Esse cientista/pesquisador não tinha possibilidade de permanecer no país porque não havia uma figura na legislação que desse a ele o visto de residência permanente.

Um outro visto que propomos a partir da resolução normativa do Conselho Nacional de Imigração é o visto da melhor idade, que contempla estrangeiros aposentados em seu país de origem com renda superior a US\$ 2.000 por mês. Também procuramos, neste caso, privilegiar os investimentos no Brasil. Essas pessoas já cumpriram suas obrigações nos seus países de origem, muitas vezes países onde o clima não é propício, e gostariam de ter um paraíso tropical onde ficar durante o inverno de seus países de origem. Por que esse paraíso tropical não pode ser o Brasil? Por que não permitir que eles comprem um apartamento no Brasil,

façam suas compras no Brasil, façam o seu turismo interno no Brasil, trazendo-nos divisas e investimentos?

Propomos também a figura do visto de investidor, para aqueles dispostos a realizar investimentos produtivos, contemplando empregos diretos. Alguns me questionaram sobre o número satisfatório, já que se trata de um conceito absolutamente subjetivo. Mas acho que a idéia é exatamente ser subjetivo, porque a análise desse tipo de investimento deve ser feita caso a caso, levando em conta em que região do país esse investidor aplicará os seus recursos. Um investimento em São Paulo não pode ser avaliado da mesma forma que se avalia um investimento no sertão do Cariri. A geração de postos de trabalho ideal em São Paulo não pode ser a mesma daquela no interior do Nordeste.

Para aquele que estiver residindo no Brasil como permanente e perdeu essa condição em função de estudos no exterior, a proposta para o Congresso Nacional vem regular um fato que acontece diuturnamente no Ministério da Justiça. Há, continuamente, pedidos de análise nesse sentido. É o visto para cientista, professor ou pesquisador. Aqueles que comprovarem nomeação em função de concurso público, aprovação em estágio probatório ou contratação por prazo indeterminado em universidades públicas ou privadas poderão ter concessão de visto permanente, ainda com o objetivo de atingir o desenvolvimento social.

Estas são algumas das novidades que propomos ao Congresso Nacional com o anteprojeto de lei. Faltou falarmos exclusivamente sobre a criação do Conselho Nacional de Migração, em lugar do Conselho Nacional de Imigração como temos hoje – que tem como uma das principais atribuições discutir políticas públicas para imigração e emigração. Com um contingente de quatro milhões de brasileiros vivendo no exterior, não podemos fechar os nossos olhos para esses concidadãos.

Síntese

Apresentou as novas propostas do Ministério da Justiça para revisão da legislação de concessão de vistos e entrada no Brasil para estrangeiros das mais diversas situações e procedências. Defendeu a necessidade do Anteprojeto de Lei Sobre Imigrações diante das mudanças sociais, políticas, econômicas e demográficas do Brasil nos últimos 40 anos, bem como das transformações impostas pela globalização no cenário internacional.

O “Antigo Paradigma”, vinculado ao Estado de Exceção, ao período da ditadura, orientado para os temas da Segurança Nacional, condicionava a legislação migratória levando a grande rigidez na concessão de vistos e direitos sociais (e humanos) dos imigrantes internacionais. O “Novo Paradigma”, vinculado à globalização e à necessidade de salvaguardar os direitos humanos universais dos migrantes.

Novas orientações do Ministério da Justiça para tratar da legislação migratória: ampliar concessão de vistos, tipos de vistos e formas de permanência no território; garantir a Soberania e Segurança Nacional, sem desconsiderar os direitos humanos básicos (direitos trabalhistas e previdenciários, em especial); propor novas leis e formas de combate ao tráfico de seres humanos, controle e efetivação dos direitos sociais dos imigrantes; promover maior integração social e econômica dos imigrantes; intensificar transferências de tecnologia e conhecimento entre Nações, e garantir a liberdade e diversidade cultural. Propostas para novos tipos de vistos.

O PARLAMENTO BRASILEIRO E A MIGRAÇÃO INTERNACIONAL

ORLANDO FANTAZZINI

Deputado Federal – PSOL/SP

A migração não é um fenômeno novo. Talvez a novidade das migrações seja a facilidade e o acesso à comunicação, informações e tecnologias. Sou descendente de imigrantes italianos. Minha família chegou ao Brasil na expectativa de ganhar terras do governo brasileiro para produzir. Depois, foram descobrir que era trabalho escravo no interior de São Paulo, e fugiram de Franca para a cidade de Guarulhos. Como havia muita dificuldade de comunicação, as pessoas vinham e acabavam ficando, pois não tinham recursos para retornarem a seus países de origem. Portanto, é bem provável que esses episódios que aconteceram com várias outras famílias, não só no Brasil, mas em todas as partes do mundo, não tenham tido tanto relevo e relevância no debate. Hoje é diferente, pois temos facilidade tecnológica de comunicação e de deslocamento. Esse fenômeno é antigo e nunca foi tratado da forma como deveria.

Primeiro, porque as migrações têm um papel fundamental no enriquecimento das culturas. Outro aspecto a relevar é que o debate sobre migrações ou do migrante legal ou ilegal é totalmente ultrapassado, uma vez que a própria declaração dos direitos da Onu prevê o direito humano das pessoas se locomoverem. Então, não há que se falar de migração legal ou ilegal. Podemos discutir migração documentada ou não documentada, regular ou irregular, em face das disposições que os países tenham na perspectiva das restrições. É óbvio que esse fenômeno tem se agravado, em vista de posições políticas e econômicas. Os fenômenos que acentuam as migrações são as guerras, catástrofes naturais – inundações, furacões – e também as políticas econômicas. O modelo econômico desenhado para os países é de exclusão social. Portanto, são os países com uma situação mais efetiva economicamente e que sofrem muito mais a ação de serem receptores. Estados Unidos, França, Japão e Inglaterra são países que vão receber muito mais imigrantes, uma vez que a situação econômica é bem melhor. Por outro lado, as imigrações também trazem problemas para os próprios países.

Por exemplo, tivemos, este mês, em Dublin, na Irlanda, um seminário sobre migrações internacionais. Os países africanos reclamavam, com justeza e razão, que o Estado faz um alto investimento na preparação de profissionais técnicos. Esses investimentos, que saem dos recursos do povo africano para pagar e manter a universidade pública, formar médicos, engenheiros e outros profissionais, são perdidos, pois os países ricos, em busca de mão-de-obra qualificada, levam-nos embora por um salário muito mais atrativo. Isso nós também sofremos. A proposta me traz uma certa preocupação, pois apresentamos muitos atrativos a setores qualificados, independentemente dos prejuízos que levamos a outros países. Porque os mesmos problemas que sofremos de não conseguir mantê-los em nosso país, em função da baixa remuneração, também mantemos esse processo em relação a outros. Ou seja, tentamos tirar profissionais de países em situação econômica inferior à nossa, sendo atrativos. Temos de pensar essa questão de forma mais ampla e global. O modelo econômico que garante que alguns países fiquem cada

vez mais ricos e outros fiquem cada vez mais mergulhados na extrema pobreza, é um fator que não pode deixar de ser levado em consideração em hipótese alguma. Temos de nos debruçar e fazer um estudo sobre como solucionar essa problemática. Ou esse círculo vicioso irá perdurar.

Por outro lado, queria falar um pouco do papel do Parlamento. Não falarei do Parlamento como um todo porque é uma casa plural. Não há perspectivas de um enfoque das migrações vinculadas aos direitos humanos, há o enfoque vinculado às questões meramente econômicas, e há um enfoque do migrante na perspectiva da segurança nacional. Lamentavelmente, ainda temos no Parlamento um conjunto de visões. Falo com a visão da Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados, comissão na qual atuo, mas não posso fazer o mesmo em relação à Comissão de Relação de Relações Exteriores. Lá dentro temos essa divisão muito clara. Há setores, inclusive, que radicalizam no aspecto da segurança nacional, colocando-a em primeiro lugar, para depois fazer a discussão sobre a questão dos direitos humanos.

Falando em nome do Parlamento, gostaria de mencionar que sou coordenador do grupo de trabalho de migrações do Parlamento Latino-americano, e na Copa – Confederação dos Parlamentares da América –, presido a Comissão de Direitos Humanos.

Em maio deste ano, fizemos um encontro em Foz do Iguaçu e o tema foi especificamente Migrações, Tratados Comerciais e Integração. No Parlamento Latino-americano, em outubro deste ano, também fizemos esse debate sobre a questão das migrações na Costa Rica. Na Irlanda, no Parlamento de Ação Global, que é uma confederação de parlamentares de todo o mundo, debatemos a imigração, migrações e integração. Essa preocupação já vem de anos, porque sabíamos que, em breve, iria acontecer o que estamos vendo na França. É óbvio que se pode reprimir por um certo tempo, mas, em determinado momento, essa população vai se manifestar, levando a conflitos extremos. Embora, na França, exista uma política de previdência, um conceito de Estado, isso não impediu aquela explosão, uma vez que a questão não passa única e exclusivamente pelo aspecto econômico. Tem a ver também com o aspecto cultural, a questão étnica, a xenofobia, o racismo. E o Estado não está sabendo trabalhar nessa perspectiva. A nossa ação, como parlamentares do mundo, tem sido fazer pressão junto a nossos parlamentos e a essas organizações; junto à OEA, no continente americano; à própria Onu, para que tenhamos convenções e tratados mais avançados nessa área.

Uma rápida ilustração do que deliberamos em Dublin, com a representação de 114 países: para nós, os estados têm que elaborar políticas públicas mais efetivas, tanto nacionais quanto regionais, a fim de que ocorra uma harmoniosa integração das comunidades de migrantes; implementar políticas para a redução da pobreza e do desemprego; além de reconhecer que os conflitos econômicos são propulsores dos fluxos migratórios em todos os países. Esse reconhecimento é fundamental para nós. Não podemos dizer que a questão migratória é uma questão de pessoas, mas está diretamente associada à política econômica implementada hoje – principalmente pelos países ricos. O Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional ainda obrigam os países financiados ao contingenciamento de despesa que impede investimentos. Quando não se tem investimentos, reduz-se a possibilidade de emprego, ampliando

a recessão. Com isso, é óbvio que os trabalhadores têm de procurar um outro local para garantir sua sobrevivência com um mínimo de dignidade. Isso é lamentável. Não deveria ser a mínima, mas a total dignidade. Não podemos, em hipótese alguma, fechar os olhos para essa questão econômica. O direito de livre circulação está garantido na convenção dos direitos humanos da Onu, assim como na convenção dos direitos econômicos e sociais. Vou ler o artigo: "Todo homem tem direito de deixar qualquer país, inclusive o próprio, e a este regressar". É isso que prevê a resolução e, portanto, não há que se falar em legalidade ou migrante legal ou ilegal.

Quanto à ratificação, efetivação e implementação dos instrumentos internacionais: muitos países ratificam, entretanto, não implementam. Nosso país, às vezes, implementa parcialmente, às vezes, nem implementa, com a própria repressão ao tráfico de pessoas. O protocolo adicional da Convenção de Palermo e a realização de campanhas pela ratificação da convenção da Onu sobre os direitos e a proteção dos trabalhadores migrantes e seus familiares, que é de 1990, e entrou em vigência em 2003, mostra que, lamentavelmente, nosso país não assinou e, portanto, não ratificou. Então, um país que está se propondo a fazer uma lei mais avançada sobre as migrações não firmou o tratado, portanto, não o ratifica. Aí, temos um problema nos setores que atuam na área de direitos humanos com o governo brasileiro, que tem uma visão, sob o nosso ponto de vista, equivocada, em não ter firmado e, tampouco, ratificado esse tratado.

Quanto à implementação de políticas internas de reparação de danos sofridos para vítimas do tráfico internacional ou de exploração sexual internacional, independentemente da condição: é obrigação de qualquer Estado garantir o direito humano dessas pessoas, seja seu ingresso no país regular ou não. Em se tratando de tráfico, não são. O reconhecimento de que existem conexões entre o crescimento da contaminação pelo vírus HIV - Aids pelos fluxos migratórios e a urgente necessidade de se dar a esse tema mais atenção em todos os países, garantindo o direito à saúde e ações contra a xenofobia.

Acordos bilaterais e multilaterais

Outro item proposto pelo grupo brasileiro, e que conseguimos aprovar nesse encontro, é que todo e qualquer tratado comercial, seja bilateral ou multilateral, nós parlamentares – defendemos a diplomacia parlamentar e isso tem crescido no mundo todo – temos de ter uma participação ativa, não apenas no sentido de ter a liberdade de trânsito de mercadorias, mas também de pessoas, assegurando nesses acordos os mesmos direitos a todos.

Lamentavelmente, os tratados comerciais não levam em conta o ser humano e sim o capital e mercadorias, que é o que interessa a esse setor nos países mais ricos. Ou seja, as questões econômico-financeiras. O respeito ao ser humano não tem sido levado em consideração. Então, temos feito ações e estimulado organizações nos parlamentos para que tratem desse tema. Essas deliberações, obviamente, voltam para os parlamentos e esses grupos passam a fazer pressão nestas casas parlamentares para que haja uma visão diferenciada no tratamento das migrações. No Brasil, por meio da Comissão de Direitos Humanos, já adiantamos um pouco: fizemos um grupo de trabalho na comissão e toda uma discussão acerca deste Anteprojeto, dando, inclusive, sugestões. Quando se tornar um projeto de lei, esse

debate vai se ampliar ainda mais, até porque, como já disse, temos várias visões sobre as migrações. E temos de estar preparados para fazer o enfrentamento com setores mais retrógrados e conservadores nessa questão. Por isso, a Comissão de Direitos Humanos faz questão de sempre fazer suas ações em parceria com as entidades da sociedade civil. Deixei, aqui, hoje, uma cartilha sobre políticas públicas para migrações internacionais, fruto do trabalho desse grupo que discute as migrações com a Comissão de Recursos Humanos.

Além desse aspecto de já termos feito um grupo de trabalho, e apresentado um conjunto de propostas ao Ministério da Justiça, as comissões de inquérito do Parlamento têm sido um instrumento importantíssimo no sentido de se fazer o diagnóstico e o aprimoramento da legislação. Por exemplo, estamos com uma CPMI dos brasileiros que vivem no exterior, principalmente na fronteira com os Estados Unidos, sob a presidência do senador Crivella. Tivemos a CPI que investigou o tráfico de crianças, especialmente no aspecto da adoção, do extermínio e da exploração de turismo sexual infantil. Todas elas apresentam, ao final, um rol de proposições que tentamos transformar em projetos de lei e aprimorar a legislação. Além disso, fazemos acompanhamentos locais e internacionais, com preocupação na falta de políticas públicas, e de manter esse diálogo constante com o Ministério da Justiça, de Relações Exteriores e do Trabalho.

Crítica ao Itamaraty e à situação dos brasileiros no exterior

Queria citar um dado que, para nós, é extremamente relevante em relação a brasileiros que vivem no exterior. Já apresentamos uma visão de que não deveria ser um novo estatuto do estrangeiro, pois isso ainda traz um ranço da ditadura militar, mas que fosse o estatuto dos migrantes e que possibilitasse nele contemplar também os brasileiros que vivem no exterior. Em 2001 ou 2002, fizemos um seminário em Portugal com a Procuradoria-Geral da República sobre a situação das migrações, e trouxemos de lá um elenco imenso de pleitos e reivindicações que tentamos fazer com que avancem. Mas está muito difícil, pois até hoje não conseguimos emplacar nenhum. E a grande reclamação dos brasileiros que vivem no exterior é a falta de estrutura dos nossos consulados. Isso quer dizer que precisamos aparelhar os nossos consulados, não só no aspecto humano e de infra-estrutura, mas também numa concepção diferenciada. O Brasil preparou os nossos membros do Ministério das Relações Exteriores, do Itamaraty, muito mais na perspectiva do Brasil de imigrantes do que de emigrantes. Portanto, o Instituto Rio Branco tem de pensar na perspectiva de contemplar uma cadeia que trabalhe a formação dos futuros embaixadores, ministros, cônsules para atender ao brasileiro que vive no exterior. Ainda hoje, o brasileiro que vive no exterior tem medo de ir às nossas embaixadas, porque acha que elas podem delatá-los. Há uma cultura do medo. Quero confessar publicamente, inclusive já o fiz de outras vezes, que o atendimento deixa muito a desejar, inclusive a nós parlamentares. Acho que temos de melhorar. Não culpo nem digo que isso é feito de forma proposital, mas é falta de pessoal, de infra-estrutura e de formação nessa área.

Além desse aspecto, há a questão de que temos de ter uma legislação clara para favorecer e facilitar o ingresso dos recursos que os brasileiros mandam do exterior para cá. No ano de 2004, foram US\$ 6 bilhões. Isso não é pouca coisa. São recursos que superam investimentos de empresas e de agências.

Antes de concluir, queria reafirmar a perspectiva de que temos de avançar e muito nessa área. Temos de pensar não só numa perspectiva – desculpe-me o termo – provinciana, ou seja, o que é melhor para o Brasil, mas temos que pensar o que é melhor para a América Latina, para o mundo, no aspecto das migrações. Apresentei um projeto para garantir o direito de voto a todos os imigrantes que estão aqui. Uma forma de inclusão no exercício da cidadania do voto. Apresentei outro projeto propondo criar quatro circunscrições eleitorais: uma na América do Norte, uma na América Latina, uma na Europa e outra que contemple África, Ásia e Oceania, garantindo aos brasileiros o direito de eleger um representante de cada circunscrição na Câmara dos Deputados. Vou encerrar dizendo o porquê. Essa questão de brasileiro no exterior, para se fazer uma alusão, é como os presos. Preso não vota. Está na cadeia sendo maltratado, sem os direitos humanos, porque ninguém se importa, nem a classe política. Preso provisório já tem o direito de voto, mas o Estado brasileiro não garante, diz que não tem condições. No dia que lhes dermos o direito ao voto, tenho certeza que eles mudarão as condições de desumanidade com que são tratados. No mesmo sentido, no dia em que derem direito aos brasileiros que estão no exterior de ter um representante no Congresso Nacional, defendendo os interesses desse setor que passa hoje de quatro milhões de pessoas, e que mandam para o Brasil mais de US\$ 6 bilhões por ano, por certo, também vamos mudar a forma como tratamos os brasileiros que moram no exterior. Eu queria finalizar, reafirmando que a Comissão dos Direitos Humanos da Câmara dos Deputados tem procurado fomentar esse debate dentro da própria Casa e tem assumido compromisso não só local, mas internacional, no sentido de que tenhamos uma migração numa perspectiva da cidadania universal. Este é o nosso objetivo, é o compromisso que a Comissão dos Direitos Humanos da Câmara tem, porque acreditamos que é possível romper todas as barreiras, preconceitos, xenofobias, discriminações e, para isso, é óbvio que há de se ter um amplo empenho do conjunto da comunidade internacional. Muito obrigado.

Síntese

Expressou a visão do Parlamento Brasileiro em relação às questões da migração internacional no Brasil, fazendo a ressalva de que as visões no Congresso Nacional são múltiplas e não consensuais. De maneira geral, defende que o foco da atenção das políticas de migração seja nos direitos humanos dos migrantes: combate ao tráfico de seres humanos, exploração do turismo sexual internacional, garantia de direitos trabalhistas dos emigrantes e imigrantes internacionais, e ação mais concreta com relação à situação dos brasileiros no exterior.

Também defende a necessidade de uma perspectiva mais global e relacional dos agentes públicos (Executivo, Legislativo e Judiciário) na questão das migrações internacionais contemporâneas, e defende amplamente a configuração geopolítica global, por meio da elaboração de tratados internacionais forçosamente bilaterais e multilaterais, que atendam às demandas de cada país e preservem os direitos humanos em todos os níveis (local, nacional e internacional).

Afirma que não há porque se concentrar na legalidade ou não do deslocamento, visto que ele já é garantido pela declaração dos direitos universais da Onu. Critica as ações do Itamaraty e dos serviços consulares no exterior.

Defende uma mudança conceitual na percepção e tratamento dos emigrantes internacionais, em especial sobre a situação de irregularidade, e também o não aproveitamento das remessas internacionais para o desenvolvimento das comunidades de origem. Apresentou propostas de ação do Estado junto às organizações da sociedade civil para proteção dos direitos humanos e fez severa crítica à incongruência política brasileira ao não ratificar alguns tratados internacionais sobre a livre circulação de pessoas.

DIRETRIZES DO CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO

NILTON BENEDITO BRANCO FREITAS

Presidente do Conselho Nacional de Imigração (CNIg) e Assessor Especial do Ministro de Estado do Trabalho e Emprego

Inicialmente, gostaria de agradecer, em nome do Conselho Nacional de Imigração, a oportunidade de estar aqui, neste espaço, na comemoração dos 10 anos da Comissão Nacional de População e Desenvolvimento, CNPD, com quem passamos a ter um contato mais estreito, creio que no ano passado. Aos poucos, passo a passo, estamos aproximando estes dois fóruns, que debatem, estudam e decidem, no caso do Conselho, questões relacionadas à migração. Creio que este é, de pronto, um ganho. Temos de nos aproximar e ir além. Tenho falado e feito esforços, no sentido de nos aproximarmos da universidade, da academia, de quem estuda, de quem produz, de quem está investigando o fenômeno migratório no Brasil, o impacto das políticas públicas que têm sido implementadas, as resoluções que têm sido adotadas no âmbito do Conselho Nacional de Imigração e outras. De estarmos atentos também às mudanças que ocorrem, principalmente, com relação ao fenômeno da globalização. Acreditamos e temos convicção, como governo, Ministério do Trabalho e Emprego, que estamos muito aquém de tudo o que poderíamos fazer. Há um esforço concentrado e, acima de tudo, uma decisão política, mas tem havido também, não tenho dúvida disso e seguramente batalho contra isso, dificuldades na implementação de políticas que tornariam nosso sistema de migração mais eficiente, mais protetor do cidadão, seja ele de que cidadania for, e, também nos dois sentidos, que isso possa ocorrer, seja da imigração ou da emigração.

Desenvolver massa crítica

Temos de avançar mais no sentido de ter uma massa crítica, eu diria uma desinstitucionalização da questão migratória que, do nosso ponto de vista, fica muito restrita aos escritórios oficiais, tendo pouca participação da sociedade, dos setores interessados. Setores que poderiam contribuir para sermos mais eficientes e termos um ganho maior nesse processo. Certos programas de ajuda não vingaram porque não houve transferência adequada dos países industrializados e desenvolvidos para os países em desenvolvimento. E, também, a enorme desigualdade, iniquidade que existe no comércio internacional. A política de nosso presidente, no meu modo de ver, tem sido fantástica nesse sentido. Tem ido à raiz da questão de combater as desigualdades que existem, que estão na raiz de um sistema internacional que facilita o fluxo de mercadorias e recursos financeiros, mas cria impedimentos para que as pessoas possam se movimentar em busca de melhores oportunidades de vida e de

trabalho. Mas, concretamente, hoje existem duzentos milhões de pessoas, mais de um Brasil, que vive fora de seu país de origem. As pessoas foram atrás de um trabalho decente, mas sofrem com isso e buscam um equilíbrio maior, mais equidade num processo de globalização que é extremamente desigual e injusto.

CNI e ação do governo sobre as migrações

Entendemos que nosso governo está comprometido em dar garantias e melhorar os meios para que as pessoas busquem condições de vida mais digna, trabalho decente, onde quer que ele esteja. O mínimo que um governo pode fazer é dar garantias para que as pessoas tenham êxito em usufruir de seus direitos humanos e trabalhistas. De modo geral, este é o nosso compromisso de governo em termos de política migratória. Temos um instrumento criado com a Lei nº 6.815/1980, que é o Conselho Nacional de Imigração, que acabou de completar 25 anos.

Uma das principais atribuições do Conselho Nacional de Imigração seria formular e elaborar a política nacional de imigração. Mas, como regra geral, o que temos observado é que ele sempre se concentrou nas questões de casos individuais e omissos, em resolver aquilo que as Resoluções existentes não enquadram. Nesse caso, há um Conselho formado por representações de trabalhadores e empregadores, de nove ministérios, que analisam casos individuais, pedidos de visto ou de autorização para trabalho. A tarefa principal, que no meu modo de ver é a mais importante, é elaborar uma política nacional de imigração – eu iria além – de migração para este país. E é o que temos tentado fazer, apesar de não termos um mandato legal. Mas temos discutido isso com o Conselho, temos trabalhado nesse sentido.

CNIg, atribuições, ampliação e integração política

Entre as várias atribuições do CNIg, a principal é a elaboração de diretrizes para uma política de imigração para este país, além de tentar melhorar o nosso sistema por meio das Resoluções Normativas. O Conselho, para quem não conhece, tem o Ministério do Trabalho, que o preside, o Ministério da Justiça, Relações Exteriores, Agricultura e Abastecimento, Ciência e Tecnologia, Desenvolvimento, Indústria e Comércio, Saúde, Educação e Turismo. Esta é uma formatação de 1993, ainda vigente. Há uma representação dos trabalhadores, o que considero um ganho, pois se tem uma sociedade organizada e com interesses – como os sindicatos. Não é um setor desorganizado, informal, é um setor formal e representado por meio das centrais sindicais aqui listadas e das confederações empresariais, da indústria, do setor financeiro, do comércio, da agricultura e dos transportes. Também a sociedade científica e tecnológica, por isso não considero o Conselho tripartite. Ele é quadripartite, pois há a representação da comunidade científica no Conselho.

Definiu-se, basicamente, como diretrizes do Conselho, aumentar a eficiência do sistema, desburocratizar, agilizar, ter regras mais claras, diminuir a discricionariedade que era e ainda é pesada, melhorar permanentemente aquela coisa de “a critério do funcionário tal”, dependendo do bom ou mau humor, que não são de interesses claros.

Paradoxos da política migratória

As Resoluções Normativas do Conselho complementam a rigidez da lei, dá essa flexibilidade no sistema brasileiro. Neste momento decidimos, em linha com

os macro objetivos do governo Lula, que temos de buscar a geração de trabalho, emprego e renda para brasileiros. Este ficou como o eixo central da nossa política imigratória neste momento. Todas as Resoluções virão nesse sentido. Instituto da reunião familiar, como valor de transferência de renda de aposentados, proteção da mão-de-obra nacional – que está relacionada à questão da geração de emprego e renda, e é a busca do equilíbrio –, e atrair investimentos estrangeiros.

Investidores pessoas físicas e jurídicas estrangeiras, têm ajudado a gerar milhares de empregos para os brasileiros mais jovens que necessitam de trabalho e de ocupação. Ao mesmo tempo, temos de proteger a mão-de-obra nacional recuperando postos de trabalho que eram ocupados exclusivamente por estrangeiros. Vários segmentos e postos de trabalho eram e ainda são ocupados por estrangeiros, por isso estamos trabalhando para aumentar a presença de brasileiros em diversos segmentos.

Os eixos temáticos de uma política de imigração laboral, que orientam as ações do Ministério do Trabalho e Emprego em relação ao Conselho e à política, seriam os de revisar e atualizar o Estatuto do Estrangeiro pelas razões já expostas, as quais compartilhamos, tanto da visão do deputado quanto da representante do Ministério da Justiça. Entendemos que é uma lei atrasada e redigida, fundamentalmente, em termos de segurança nacional, e precisaria ser revisada.

Estatuto do Estrangeiro e Política Regional

Fizemos um seminário em Brasília, com a presença do embaixador Manoel Gomes Pereira, do ministro Luiz Marinho e muitas outras autoridades, quando lançamos uma cartilha de trabalho decente para os imigrantes bolivianos que residem no Brasil, principalmente, em São Paulo. Não estamos apenas distribuindo a cartilha, mas também dando palestras, orientando as pessoas sobre direitos trabalhistas, direitos fundamentais, segurança pública e políticas de cidadania numa cidade como São Paulo. São pessoas em estado de vulnerabilidade muito grande devido à sua condição migratória irregular.

Quando falo da questão do Estatuto do Estrangeiro, penso principalmente na questão regional, de equilíbrio local. Citei o exemplo dos bolivianos. Temos trabalhado muito para que haja uma harmonia na questão migratória na região, seja no Mercosul, com um bloco mais ampliado, ao mesmo tempo em que o governo atua corretamente no sentido de ajudar no desenvolvimento regional e não no desenvolvimento exclusivamente nacional. Hoje, existem várias ações e iniciativas que auxiliam o desenvolvimento dos países da região. A economia brasileira tem essa capacidade e possibilidade, e tem trabalhado nesse sentido. No Mercosul ampliado, por exemplo, iremos reunir dez ministros em dezembro para discutir uma estratégia de crescimento de emprego. Ou seja, não pensamos apenas no Brasil crescendo, tendo a pobreza e a miséria à sua volta. E sim com crescimento regional e equilibrado entre os países do continente. Isso é uma medida necessária, para evitar, por exemplo, o tráfico ilícito de pessoas. A migração deve acontecer por desejo, em busca de oportunidades de trabalho, interesses culturais, enfim, mas não movida por pressões de sobrevivência. Nesse sentido, é que me refiro ao Estatuto do Estrangeiro.

Planejamos empreender uma atualização do Conselho, que tem esta conformação, estas características, mas que entendemos, podem vir a melhorar.

Queremos mais participação da academia e da OIM (Organização Internacional para as Migrações) como observadores do Conselho. A participação de outros segmentos, por exemplo, setores religiosos, como a Igreja Católica que tem um trabalho que admiro, fantástico, em termos de desenvolver uma visão imigratória mais abrangente, mais centrada na questão dos direitos humanos, que pode e deve ser incorporada neste fórum de elaboração e de implementação da política nacional. Temos feito contato nesse sentido e estamos desenvolvendo uma proposta de mudança e de ampliação do Conselho.

Na questão do Conselho, como bem mencionou a Dra. Maria Cláudia, também temos o entendimento de que ele deve mudar para Conselho Nacional de Migração, porque, de fato, é essa a nossa realidade atual. Por isso deve mudar a sua composição. A situação atual dos imigrantes no Brasil é algo que o Conselho pouco abordava, parece que se debruçava apenas sobre a imigração dos setores econômicos, da indústria, do comércio, do sistema financeiro e se esqueceu dos pobres. Como disse, os bolivianos são os nossos pobres, nossa primeira experiência no trato da questão da imigração de irregulares e não apenas da imigração oficial.

A despeito de ser Conselho de Imigração, estamos trabalhando na elaboração de um guia para emigrantes brasileiros, pois eles precisam conhecer seus direitos, ter acesso à informação, para não serem vítimas da exploração e do tráfico ilícito. Conhecer seus direitos trabalhistas, seus direitos humanos, ter os endereços dos consulados e embaixadas, saber o que podem exigir de nossas representações diplomáticas no exterior.

Queremos explorar nossa potencialidade, ser ativos e ajudar os brasileiros no exterior. A nossa idéia, então, é trabalhar a elaboração desse guia. Criamos uma coordenação do Conselho Nacional de Imigração, ou seja, uma estrutura para agilizar, facilitar, potencializar seu funcionamento.

Essas diretrizes começaram a ser expressas em Resoluções do Conselho Nacional de Imigração, que são Administrativas, Recomendadas ou Normativas. São publicadas no **Diário Oficial**, estão disponíveis e atualizadas no *site* do Ministério do Trabalho. Estamos informando todas as nossas embaixadas no exterior e consulados e embaixadas estrangeiras no Brasil, que as resoluções estão disponíveis. Estamos traduzindo para espanhol e inglês, colocando os procedimentos para a obtenção de um visto, de uma autorização de trabalho. Nada é muito difícil quando se quer deixar as coisas claras, transparentes e disponibilizadas para todos os cidadãos – sejam brasileiros ou estrangeiros. Temos feito também muita palestra e tido muitas conversas com o setor empresarial, a Câmara Brasil e França, Brasil e Alemanha, Brasil e Estados Unidos e outras. A idéia é dizer às pessoas que elas têm representação no Conselho.

Ponta do paradoxo – as resoluções normativas e crescimento econômico

As Resoluções são revistas. Não são atualizadas, mas enxugamos, facilitamos e agilizamos os trabalhos de concessão de visto. Nas Resoluções Normativas, quando falo, por exemplo, de proteção da mão-de-obra brasileira, aumentamos de um terço para dois terços a exigência de ocupação de postos de trabalho. Na embarcação de pesca estrangeira afretada no exterior, o Brasil era um dos únicos países do mundo que ainda afretava embarcação tripulada com estrangeiros. Era

como alugar um carro que já vinha com motorista, flanelinha, lavador, trocador de pneu, enfim, tudo que se precisava. Um absurdo. Nenhum país faz isso. Os países alugam as embarcações estrangeiras com o casco nu e ocupam com sua mão-de-obra nacional. Sabe por que não aumentamos ainda para a totalidade? Porque não temos convicção de termos mão-de-obra capacitada. Estamos trabalhando com governos estaduais, com o Sistema S, dentro do Ministério do Trabalho e Emprego, que é nossa área de competência, com o Ministério de Educação. Ontem, falei com um secretário do Ministério da Educação sobre a questão de formação de mão-de-obra para esse segmento. São regiões e cidades, principalmente na faixa litorânea, nordeste e sudeste, com grandes portos.

Sabe onde estão esses empregos? No nordeste brasileiro, na faixa litorânea. Sabe que tipo de perfil de trabalhador? Jovem. Onde? Setor de serviços. Precisa de quê? Mais capacidade, mais formação, mais escolas. É isso que estamos tratando com o Ministério da Educação. Mas com investimentos de pequeno investidor, não o investimento predatório – esta é uma grande diferença – nem ambientalmente nem socialmente falando. Também aprovamos a revisão das Resoluções relacionadas à transferência de tecnologia, onde acreditamos, muitas vezes, que havia transferência de tecnologia ao contrário, roubavam tecnologia deste país sob supostos contratos de transferência de tecnologia. A nova Resolução melhorou muito e garante hoje um maior controle desses contratos. Reduziu-se também o tempo da autorização de trabalho, que era de dois anos prorrogáveis por mais dois, para um ano prorrogável por mais um, com mais controle e comprovação da eficiência do trabalho.

Enfim, foram se aperfeiçoando os sistemas. Essas outras Resoluções de Investidor Pessoa Jurídica, de instituição financeira, são todas um aperfeiçoamento de Resoluções anteriores. Na questão do vínculo empregatício, formalizamos uma resolução que clareou, facilitou e tornou mais objetiva a especificação do tipo de atividade estrangeira no Brasil por vínculo empregatício. Havia muito trabalho estrangeiro que não recolhia nada em termos de tributos, era uma maravilha, uma festa, vinha aqui ganhava e ia embora sem deixar nada. Uma Resolução também foi feita para facilitar a participação em seminários, congressos, palestras. Uma Resolução que facilitou a vida dessas pessoas ao evitar constrangimentos.

Mas a nossa idéia é capacitar brasileiros para ocupar postos de trabalho. Com essa Resolução também de outubro, a de nº 60 – investidor estrangeiro pessoa física –, removemos uma barreira de US\$ 200 mil dólares de investimento mínimo para o estrangeiro no Brasil, para US\$ 50 mil dólares. Isso fez saltar de US\$ 17 milhões de dólares o total de investimentos estrangeiros de pessoa física em 2004, para, até outubro deste ano, US\$ 95 milhões de dólares. Acreditamos que isso gerou, de imediato, em torno de cinco mil empregos, com possibilidade de geração de até cinquenta mil empregos em cinco anos.

Para embarcação de turismo estrangeira, a Resolução nº 66, recente, veio também para facilitar. O Brasil passou de três navios de turismo para nove navios na costa brasileira em dois anos. Ainda só na época do verão, mas nossa idéia é que tenha navio aqui o ano inteiro, com milhares de postos de trabalho. Com essa Resolução, aumentamos, a partir do próximo ano, de 25% para um terço a presença de brasileiros nesses navios de turismo. São milhares de postos de trabalho em cada navio e empregos bons, bem remunerados.

Há Resoluções Recomendadas relativas à questão de brasileiros em Portugal, à questão dos bolivianos no Brasil, à filiação do Brasil à Organização Internacional para as Migrações (OIM).

Quanto ao acordo de regulamentação imigratória entre Brasil e Bolívia, estamos agora trabalhando junto aos sindicatos, aos trabalhadores de São Paulo, para ajudar a orientar os bolivianos estrangeiros, que são pessoas muito pobres e simples, a preencherem formulários e entregar à Polícia Federal. Estamos estudando a questão da remoção da multa, para evitar que esta, que no fundo não é cobrada ou executada, seja um empecilho à regulamentação das pessoas. Talvez não consigamos porque há uma multa de oitocentos reais, no máximo, por pessoa da família. E são pessoas pobres. Estamos discutindo com os colegas da Justiça e das Relações Exteriores se uma ação do presidente da República pode, eventualmente, remover essa multa. Além disso, orientar os bolivianos a formar cooperativas, a se organizarem para não serem explorados, não serem vítimas de trabalho escravo e valorizarem sua mão-de-obra, pois não adianta ser regularizado se for explorado do mesmo jeito. Estes são os grupos de trabalho em andamento no Conselho.

Há questões relativas às ONGs, que ainda não têm uma Resolução própria no sistema brasileiro. E hoje, ONG é uma realidade, talvez haja pessoas aqui representando ONGs ou que as integram. Queremos que sindicatos internacionais, grupos empresariais internacionais se instalem no Brasil. Há movimentos nesse sentido. O Brasil se torna um pólo de atração de investimentos, portanto, requer estruturas, não só institucionais, mas da sociedade.

Expatriação, qualificação da mão-de-obra emigrante e globalização econômica

Há também um outro projeto de lei sobre expatriação, que estamos em vias de concluir, para facilitar o trabalho de brasileiros em subsidiárias de empresas brasileiras no exterior. Nos últimos dois ou três anos, houve uma grande ampliação no número de subsidiárias de empresas brasileiras no exterior: Petrobrás, Embraer, Gerdau, várias empresas. Constituímos grupos de trabalho e estamos concluindo um projeto de lei para viabilizar, com segurança jurídica e proteção do direito trabalhista, para que os brasileiros possam trabalhar no exterior. Isto é emigração com emprego, que qualifica as pessoas, auxilia nas remessas e faz, principalmente, com que, ao retornarem ao Brasil, tenham mais qualificação. Isto auxilia no próprio desenvolvimento social e na economia do Brasil. São resoluções de um seminário do Conselho Nacional de Imigração com a Organização Internacional para as Migrações, feito em comemoração aos 25 anos do Conselho, quando detectamos, principalmente, necessidade de maior envolvimento da sociedade. De fazer com que a discussão da imigração deixe de ser um tema de poucos, de instituições e de entidades e passe a ser um tema de muitos, porque é de toda a sociedade. Principalmente os mais pobres, que hoje se colocam na situação de imigração ou vivem em bairros com imigrantes irregulares e não têm noção, preparo ou informação sobre isso. Muito obrigado.

Síntese

Expressou a necessidade de unificação das instâncias de governo que lidam com as questões migratórias (Ministérios do Trabalho, Justiça, Relações Exteriores,

Turismo, Ciência e Tecnologia e Educação), além do contato mais intenso entre governo e sociedade civil, segundo seus vários segmentos (universidades, sindicatos, ONGs, instituições cívicas e religiosas, organizações de imigrantes, etc). Destacou a necessidade de desenvolvimento de massa crítica para a consecução de políticas públicas de migração mais abrangentes (papel fundamental das universidades e institutos de pesquisa). Defendeu mais diálogo dentro e fora do governo e a necessidade de facilitar a livre circulação de pessoas na região do Mercosul. Salienta as funções e prerrogativas do Conselho Nacional de Imigração, a necessidade de sua reforma e ampliação, e critica suas limitações institucionais e legais.

Destaca alguns pontos e diretrizes da burocracia do Ministério do Trabalho com relação à situação dos imigrantes. Algumas inovações e tentativas de resolução de problemas de direitos trabalhistas e previdenciários. Chama a atenção, em especial, para o caso dos bolivianos e das medidas tomadas para controle do trabalho irregular desse contingente populacional. Destaca a necessidade de uma política nacional e regional integradas, que dê conta de avaliar o processo globalmente, considerando tanto imigrantes quanto emigrantes brasileiros (a reciprocidade dos acordos internacionais e a aplicação de legislação pertinente para avanço e garantia dos direitos trabalhistas em todos os países).

COMUNIDADES BRASILEIRAS NO EXTERIOR

MANOEL GOMES PEREIRA

Embaixador, Diretor do Departamento das Comunidades Brasileiras no Exterior do Ministério das Relações Exteriores

Sou diretor do Departamento das Comunidades Brasileiras no Exterior, do Ministério das Relações Exteriores, um dos mais antigos, há vinte e três meses. O Ministério foi criado como tal em 1827. Naquela época, tínhamos de cuidar não ainda da imigração, mas da autorização ou, como chamamos, fatura consular dos navios. Era reconhecimento de manifestos para que os navios pudessem entrar no Brasil. A partir da década de 1850, começamos efetivamente a trabalhar na área de imigração. Houve iniciativas privadas, particulares, colônias criadas por iniciativa oficial e privada e começamos a receber, então, imigrantes. Primeiro, da Europa Ocidental. No século XX, a partir de 1908, começamos a receber imigrantes japoneses e, posteriormente, de outros países da Ásia.

Quando fui para o meu primeiro posto, em 1977, na Embaixada em Roma, trabalhei na área consular. Recebi funcionários que haviam trabalhado num escritório fechado havia poucos anos, que era o de migração para o Brasil. Naquela época, havia uma organização internacional chamada Comissão Internacional para as Migrações Européias. Saímos da Cime, porque acabaram as migrações européias e a entidade era voltada apenas para a reinstalação de refugiados europeus deslocados a partir da Segunda Guerra Mundial. Quando acabou o problema, a Cime se extinguiu, morreu de morte natural, mas, antes disso, fechamos nossos escritórios em Roma, Genebra e Tóquio. Fechamos os escritórios e os serviços consulares.

O então Departamento Consular e Jurídico do Ministério das Relações Exteriores mudou completamente seu enfoque ao longo da história. Passamos dos navios, cuidamos dos imigrantes estrangeiros e acabamos, hoje, por cuidar das nossas

comunidades. Os senhores sabem que o emigrante brasileiro é um emigrante de fundo econômico. Não temos emigração por razões raciais ou religiosas. A grande emigração brasileira começou em 1982, com a crise da dívida externa no México, quando o país quebrou. Foi o chamado setembro negro. Basicamente, arrastou todo o mundo ocidental. Os Estados Unidos também tiveram essa crise, que mergulhou o mundo ocidental numa tremenda recessão. Isso começou a estimular as migrações brasileiras para o exterior. A maioria de nós aqui foi educada ouvindo como os imigrantes estrangeiros construíram o país. Hoje, a imigração estrangeira no Brasil é residual. Eu estava no Ministério da Justiça em 1998, quando foi promulgada a última lei de anistia geral. Fala-se em regularização de cerca de um milhão de pessoas, acho que essa regularização não passou de quarenta mil pessoas.

Hoje, a imigração é mais de técnicos, estudantes, executivos e aqueles aposentados que, dispondo de US\$ 2.000 por mês de renda, pedem para vir morar no Brasil. Mas a nossa emigração para o exterior é um fenômeno crescente e acelerado. Nesses 23 anos, expulsamos muitos brasileiros do país. Há toda essa expulsão de pessoas para o exterior por falta de emprego, e há uma tendência de cultura também, que eu quis verificar. Muita gente nessa região (Governador Valadares-MG) que tem dinheiro quer emigrar para os Estados Unidos. Não para qualquer lugar, mas para os Estados Unidos, há um vínculo cultural muito grande com aquele país, de maneira que esse assunto passou a nos preocupar muito.

O Itamarati, no fundo, não é para o exterior, é nada mais nada menos do que a soma da competência de todo o governo. Cada área do Itamarati tem uma interface muito grande com um determinado órgão da administração. O meu departamento tem relações diárias ou horárias, se preferirem, com os ministérios da Justiça e do Trabalho. São os dois ministérios com quem trabalhamos.

Atividades consulares

Temos muita dificuldade em acompanhar com a devida atenção as comunidades brasileiras no exterior. Dividimos essa atenção em dois grupos: uma coisa é a assistência, outra é a atenção propriamente dita às comunidades. O que chamamos de assistência é aquele apoio que damos ao brasileiro que viajou ao exterior, perdeu ou teve roubado o passaporte. Isso é o nosso trabalho diário.

Vou comentar a nossa atuação em relação aos brasileiros em geral. Temos uma rede consular pequena, que não acompanha as necessidades das comunidades brasileiras no exterior. Talvez mudemos essa situação. As nossas dificuldades vão desse tipo de coisa à dificuldade que tenho ao enfrentar filas nos consulados, porque não tenho gente em número suficiente. Outro problema é que quando essas filas extrapolam a área do Consulado, começo a ter problema com as administrações dos edifícios.

Dois dos nossos problemas: um deles, a inadequação dos locais em que estamos – para se ter uma idéia, o nosso consulado geral em Lisboa é numa região que não poderia ser melhor, na praça Camões. Alugamos esse prédio desde 1904. Nessa época, aproximavam-se do consulado ou pessoas que queriam visar a fatura consular ou certos senhores e senhoras que, entre duas taças de chá, iam buscar uma procuração, uma certidão de nascimento. Cheguei lá em julho de 2003 para negociar um acordo de regularização migratória e tinha treze computadores, treze quichês para atendimento ao público.

Felizmente, parece que as coisas vão começar a mudar. Dizem que no orçamento vamos ter alguns recursos a mais para melhorar essas áreas e contratar mais gente. Não posso mecanizar excessivamente, porque o atendimento pessoal é insubstituível. Um antigo chefe, quando me pôs no consulado em Roma, disse: “consular é para consolar”. São os profissionais civis, vamos dizer assim. Fui cônsul e recebia pessoas que me procuravam para conversar. Elas sabiam que eu não ia conseguir resolver o problema, eu estava lá de profissional, só não dava penitência, era a única diferença. Vou ter de aumentar a rede consular, que só é aumentável se tiver recursos suficientes. Preciso abrir, por exemplo, novos consulados nos EUA. Hoje, estou impedido porque há uma disputa que, creio, em breve será revivida. Como a Embaixada americana aqui tem dívida com o INSS, não podem tirar certidão negativa de débito e, portanto, não conseguem transferir a propriedade de imóveis que venderam no Brasil. Eles recíprocaram esse impasse, impedindo que se abra consulado nos EUA. Esse assunto, felizmente, parece que está perto de ser resolvido. Então, terei condições de assistir os brasileiros de forma mais ampla nos Estados Unidos.

Questões sobre as migrações de fronteira e o caso especial do Japão

Temos de pensar em consulados em áreas de fronteira, já que algumas são muito desprovidas de apoio. Temos de abrir consulados em todas essas áreas. Temos uma fronteira enorme, e brasileiros passando de um lado para o outro. Temos de abrir consulados no Japão, onde há 286 mil brasileiros. Lá não há imigrantes irregulares, todos os brasileiros que vão para o Japão têm o contrato de trabalho perfeitamente regular. Mas temos o problema da quantidade. O Consulado Geral em Nagoia dá 18 mil passaportes por ano. Acho que poucas superintendências da Polícia Federal aqui dão, proporcionalmente, um número tão alto de passaportes. Preciso de novos consulados no Japão, então também tenho de pedir e receber recursos.

Tenho de dotar os consulados de gente e preciso de recursos. Estamos criando o que chamamos de “portal consular”. Vamos fazer um programa único para os consulados e serviços consulares do mundo inteiro. Por incrível que pareça, não há muitos consulados que possam falar entre si. Falo de dois consulados. Há pouquíssimos, porque os programas muitas vezes são incompatíveis. Evidentemente, um herói trabalhando num posto, faz um programa que é usado, mas não conversa. Se eu precisar saber quantos passaportes o Consulado de Nagoia deu no ano de 2005, tenho de consultar. O portal me permite informação direta. Os registros que passaremos a fazer serão iguais no mundo inteiro.

Atuação conjunta com a PF – mais segurança para documentação

Estamos em colaboração com a Polícia Federal para mudança nos passaportes. Colocaremos passaportes de segurança, no padrão da Organização da Aviação Civil Internacional. São passaportes que serão lidos em máquina, que é uma reivindicação anterior ao “11 de setembro”. Fui um dos negociadores da Convenção de Palermo. O Protocolo Adicional sobre Tráfico Misto de Seres Humanos fala na obrigatoriedade de passaportes de padrão de segurança. O Ministério da Justiça, por meio da Polícia Federal, e o meu departamento, por meio da Divisão de Passaportes, estão modernizando esses passaportes.

Estamos fazendo também uma coisa muito específica, mas que vai ser feita no mundo inteiro, que é a carteira de matrícula consular. Esta carteira é a cópia de um sistema mexicano, que pirateamos legalmente, combinamos com eles. A nossa é um pouco melhor do que a deles e vai ser melhor, porque quero transformar essa carteira em documento para se entrar no Brasil sem passaporte. Ela vai melhorar, porque vai poder ser lida por máquina, nos postos de entrada no Brasil da Polícia Federal. Essa carteira é valiosa para o imigrante regular nos Estados Unidos. O imigrante irregular nos Estados Unidos não tem direito de abrir conta em banco, a tirar carteira de motorista. É um não-existente. O problema das remessas se complica muito, porque ele perde dinheiro ao mandar muitas vezes os seus recursos por companhias e pessoas físicas inidôneas. Com essa carteira, ele vai poder abrir conta em banco, naqueles municípios que a aceitam.

Damos um pouco mais de cidadania ao imigrante irregular. Do meu ponto de vista, ela é preciosa não nos Estados Unidos, mas em países sujeitos a desastres naturais, guerras ou golpes de Estado. Com a matrícula consular, posso saber quantos brasileiros estão no país e, portanto, planejar a evacuação com segurança. Uma das coisas que fazemos no Ministério é a ajuda humanitária, como os senhores viram, que foi muito ventilada logo depois do *tsunami*. Mas foi menos ventilada, por exemplo, a evacuação de brasileiros e argentinos na Costa do Marfim.

Estimativas consulares do MRE

Temos hoje cerca de quatro milhões de brasileiros fora. É um número bom como outro qualquer, porque como a maioria deles é irregular, não entram nas estatísticas. Só temos certeza em relação ao número do Japão. Há cerca de 1,8 a dois milhões de brasileiros nos Estados Unidos, cerca de 450 mil brasileiros no Paraguai, são os brasiguaios. Cerca de cem mil brasileiros em Portugal, cerca de cem mil brasileiros no Reino Unido. Fiquei muito surpreso, porque desses cem mil brasileiros, acredito que noventa mil são irregulares. Temos um regular para cada nove irregulares. Temos cerca de trinta mil brasileiros no Suriname, cinco mil na Guiana e há brasileiros na Argentina e no Uruguai. Em relação aos irregulares, temos feito acordos para a regularização migratória. Dr. Nilson citou uma resolução recomendada, feita no decorrer de 2003, para facilitar a regularização de portugueses no Brasil. Assinamos um acordo, que é conhecido em Portugal como "Acordo Lula", que permitia, em princípio, a regularização de até trinta mil brasileiros. Era o número estimado que estava em Portugal na data da assinatura do acordo. Conseguimos regularizar cerca de 14,9 mil e no início de outubro mandamos cerca de 1,4 mil nomes para a Polícia Federal, porque o visto só é dado a quem não tem antecedentes criminais. A Polícia Federal só tem a dizer ao governo português se há antecedentes criminais ou não. Temos um problema em Portugal: muitos brasileiros não se regularizam porque não conseguem pagar as altíssimas multas. Na Cimeira do Porto, o presidente Lula pediu ao Primeiro Ministro José Sócrates que, se não pudesse suprimir, pelo menos reduzisse as multas. Teríamos ainda mais cerca de 12 mil brasileiros nessa situação. O tratado tem prazo. Como é para regularização de brasileiros que estavam até 11 de julho de 2003, chegará um certo momento em que não haverá brasileiro nessa situação e o tratado perde o valor nessa área. Queremos que isso se resolva rapidamente, porque praticamente todos os portugueses daqui já se regularizaram, só não se regularizou quem não quis.

Em fevereiro deste ano assinamos tratados dessa natureza com o Suriname. São acordos administrativos que não são submetidos ao Congresso, são publicados e entram em vigor após a publicação no **Diário Oficial**. Assinamos também com a Bolívia, se não me engano, em agosto. A Bolívia é um caso contrário. No Suriname e em Portugal, precisamos regularizar muitos brasileiros lá e poucos estrangeiros aqui; no caso da Bolívia, lá quase não há brasileiros residentes irregulares. Mas, pelo menos que se saiba, há cerca de 40 mil bolivianos só na Grande São Paulo. E, muitas vezes, trabalhando sob condições escravas. Uma situação duplamente injusta: primeiro, a residência irregular, depois a exploração do trabalho.

Viajarei amanhã para Bruxelas, onde começaremos a negociar um acordo de facilitação de circulação de pessoas, um acordo de cessão de vistos de turistas e de negócios. Dos 25 países, já temos acordo de mais sessenta anos com 19, mas tenho de negociar acordo com os 6 restantes e para o futuro. Esses acordos terão de passar pelo Congresso porque são com renúncia fiscal. Cada vez que elimino a exigência de visto, o Estado brasileiro perde dinheiro.

Em relação a vistos, os senhores sabem que a nossa regra é absolutamente de reciprocidade. Somos extremamente liberais, não criamos barreiras à concessão de visto, entra-se no país com facilidade. Mas as nossas comunidades sofrem. Muitas vezes, são maltratadas e têm problema de deportação por estarem irregulares. Uma coisa trágica é que os brasileiros regulares que têm empresas contratam brasileiros irregulares. Na hora em que os brasileiros irregulares vão cobrar direitos trabalhistas eles denunciam o brasileiro como irregular e ele acaba deportado.

Desenraizamento e a segunda geração

Temos de “reciprocamos”. “Reciprocamos” com os Estados Unidos – passamos a tirar foto e impressão digital. Quando o México suspendeu o acordo para a concessão de visto de turista, nós também suspendemos. Agora vamos aplicar uma taxa de processamento ao Reino Unido, que criou uma taxa de processamento para vistos de estada acima de seis meses. Vamos criar essa taxa também.

De maneira que temos na nossa linha a proteção às comunidades, onde quer que estejam, sob quaisquer circunstâncias. Não importa se é preso, criminoso, inocente, preto, branco, amarelo, homem, mulher, criança, enfim, é brasileiro, está protegido por nós. Estamos começando a conviver com a idéia de que esses brasileiros que deixam o Brasil vão voltar. Isso é uma fase, um amadurecimento da nossa história como um país de emigração. Todos os países que foram países de emigração chegam a essa conclusão. Uma pessoa volta ao final de sua vida de trabalho ou não voltará mais, a segunda geração já será estrangeira. Então, temos de desenvolver um trabalho ou uma pergunta para que esses brasileiros de segunda geração mantenham as suas raízes com o Brasil.

Síntese

Comenta a situação atual da emigração internacional, o perfil da população migrante, os principais destinos e comunidades de imigrantes no estrangeiro. Refere-se às limitações do serviço consular, da carência de recursos humanos e financeiros para a melhoria do sistema de informação e assistência aos brasileiros no exterior. Também explica a organização da força-tarefa entre ministérios para atuação conjunta em diversos temas migratórios.

Critica a falta de reciprocidade dos Estados Nacionais com relação às políticas migratórias para as comunidades brasileiras no exterior. Destaca a participação

do Governo brasileiro no contexto das políticas internacionais para migração. Aborda o problema das migrações de fronteira, em especial, o caso dos bolivianos e a necessidade de desenvolver acordos bilaterais mais específicos com relação à legislação trabalhista.

Defende a necessidade de modernização do sistema de informação e administração dos serviços consulares, citando medidas já aprovadas, a exemplo da Carteira de Matrícula Consular, que implicará em diversos benefícios para brasileiros residentes no exterior e para a segurança na documentação dos brasileiros. Defende maior integração entre o MRE, a Polícia Federal e o Ministério da Justiça. Faz breve referência a situação dos brasileiros residentes no exterior e ao desenraizamento possível da segunda e terceira geração.

DEBATE

Neide Patarra (ENCE/IBGE) – Gostaria de perguntar à Dra Cláudia, que me parece ter mencionado que são 4 milhões de brasileiros no exterior, se esta é uma estimativa oficial, se estamos trabalhando com esta cifra. Ao Embaixador, eu perguntaria como anda o levantamento consular dos brasileiros no exterior, teríamos acesso ao ano de 2003 e não sei como ficou. Como estamos lidando com esta cifra? Dr. Nilton Freitas, pelas apresentações não entendi como fica a proposta que eu entendia como uma revisão do Estatuto do Estrangeiro. Mas se falou que não seria um Estatuto do Estrangeiro, mas poderia ser – não sei se isso foi encaminhado ao Congresso – um Estatuto do Migrante. Pergunto se ele realmente vai ao Congresso falando também do imigrante brasileiro e a quantas anda esse encaminhamento. Muito obrigado.

Paula Miranda-Ribeiro (Cedeplar/UFGM) – Uma pergunta ao Embaixador. O senhor falou da questão da segunda geração que já é estrangeira, mas todo filho de brasileiro nascido em qualquer lugar do mundo continua sendo brasileiro. Gostaria de ouvir como funciona não só a manutenção das raízes com o Brasil, mas também uma eventual proteção legal. Obrigada.

Eduardo L.G. Rios-Neto – Não é uma pergunta por causa do adiantado da hora, mas uma manifestação de pauta futura. Gostaria de parabenizar todos os palestrantes. Acredito que para a CNPD é muito importante essa oportunidade de ouvir todos de uma forma conjunta, isso contribui para o desenho de um quadro. Particularmente no caso do Ministério das Relações Exteriores, acho importante resgatar essa tradição histórica que veio praticamente do Império. Certamente, no próprio Ministério isso está resgatado, mas para o país como um todo, e pensando no Estado brasileiro no seu executivo, acho muito importante. Particularmente, também no caso da matrícula consular. Gostaria, desde já, de colocar a CNPD e a sua relação com a sociedade civil na comunidade científica para, no que for possível, em termos de atividades, intercâmbios, desenhos de experimentos, com a experiência mexicana, desenvolver trabalhos futuros, eventualmente em parceira com a OIM. Ou seja, a total disposição do Ministério no apoio técnico e no que for necessário. Essa pauta da matrícula consular é extremamente importante sob o ponto de vista da cidadania do brasileiro no exterior.

Maria Cláudia Canto Cabral – A Dra Neide perguntou sobre o número de 4 milhões. O Embaixador Manoel Gomes Pereira nos falou sobre esse número pormenorizadamente há poucos instantes. Evidentemente, é um número estimado

de brasileiros, conquanto temos de contar e estimar com aqueles que estão em situação irregular e que, muitas vezes, e por diversas razões, não procuram o Consulado, salvo em situações emergenciais e limites. Na verdade, o número de 4 milhões é um número estimado pelo que temos visto de movimentação, não é um número preciso, absoluto.

Manoel Gomes Pereira – Realmente são estimativas. Se me pergunta como é que se estima, digo que os próprios postos consulares, os consulados ou seções consulares da Embaixada não têm como precisar. Estimamos pelo número de passaportes emitidos e este número hoje é uma estimativa um pouco falha, porque dada a pressão para deportação por ultrapassagem do período do visto, as pessoas perdem o passaporte e irão pedir um novo ao Consulado que não mostre o carimbo de entrada naquele país. Então, muitos passaportes hoje são perdidos, este é um critério. Um outro critério que nós temos também é o de legalização de documentos, números de procurações, certidões de nascimento. Nenhum desses critérios é científico, mas não tenho condições de contar quem não está registrado em estatísticas. A matrícula consular não é obrigatória por lei e, enquanto não vendermos uma utilidade séria para ela, essa matrícula não será feita. Às vezes, temos estimativas de brasileiros que deixam o país – isso é fácil porque a Polícia Federal tem esse controle –, mas já vi muita variação de número. A única coisa que posso garantir é que o número de nossos brasileiros no Japão não é irregular. Muito obrigado.

Dra. Paula, quando eu disse que os brasileiros de segunda geração perderam as raízes, é porque ele nasceu nos Estados Unidos ou Europa e foi educado no sistema educacional local. Os nossos imigrantes, com raras e honrosas exceções são pessoas de nível cultural e econômico pouco desenvolvido, muitas vezes eles nem conhecem e não têm como manter a cultura brasileira, pois fizeram os quatro primeiros anos do ensino fundamental lá. Deparei-me, na minha vida profissional consular, com brasileiros que estavam no exterior há três, quatro anos, que tinham esquecido o português e não falavam a língua do local. Eram pessoas virtualmente mudas. Quando digo que o brasileiro de segunda geração não é brasileiro, ele pode estar registrado, ter o passaporte brasileiro e terá direito à mesma proteção. Quando quero dizer que temos de ter programas dirigidos aos brasileiros de segunda geração para que eles mantenham as raízes, é porque eles não têm em casa condições de terem e absorverem cultura brasileira. O projeto “Contadores de Histórias” do Ministério da Cultura está sendo aplicado como projeto piloto no Consulado Geral em São Francisco. São senhoras, rapazes e moças da comunidade brasileira, que se dispõem a reunir em suas casas crianças brasileiras, na tarde de sábado ou de domingo, para contar histórias do folclore brasileiro, apresentarem músicas do folclore, um pouco de cultura brasileira. Eles são brasileiros de fato, mas não têm acesso à cultura e, não tendo acesso à cultura, dificilmente voltarão ao Brasil, eles perderão as raízes com o Brasil. Eles terão total proteção de nossa parte, mas estarão numa outra situação em matéria de nacionalidade real. Quem faz remessa é a primeira geração, a segunda não faz remessa porque se instalou lá. Quem faz remessa é o que imigrou, que foi para os Estados Unidos e quer ter sua casa em Governador Valadares, quer voltar de férias ou tem o sonho de se aposentar e voltar. O filho que nasceu ou foi pequeno para os Estados Unidos e lá irá viver, este visitará essa

região com um ar completamente diferente, um olhar completamente diferente e seguramente não irá fazer remessas.

Quando fui a Portugal, numa das reuniões para aplicação do Acordo Lula, havia um longo artigo de um jornal chamado **Diário de Notícias** sobre a questão das remessas. As remessas vinham caindo desde os anos de 1970. Portugal viveu de remessas durante a maior parte do regime salazarista, e antes disso o grande dinheiro que entrava em Portugal era o das remessas. Até a entrada na União Européia. Mas as remessas vinham caindo por quê? Porque quem foi para a França, Suíça, Bélgica, Holanda, Alemanha já estava em segunda geração, são pessoas que já estão com outra cabeça, outros interesses, outra visão do mundo. Obrigado.

Nilton Benedito – Em relação à pergunta da professora Neide, na verdade, a proposta do Estatuto da nova regulamentação da imigração do estrangeiro, que ainda está em análise, é focada na questão da imigração, inclusive porque a base de partida foi o atual Estatuto, ele manteve essa característica. A despeito disso, este é um questionamento que existe e foi dirigido ao grupo de trabalho. Ele fala da criação de um Conselho Nacional de Migração, que, na verdade, só tem base para decidir no próprio Estatuto. Ficou uma coisa de saci-pererê, ele tem dois mandatos, mas somente uma base regulamentada para agir, decidir, complementar. É um assunto ainda em análise na comissão que analisa as recomendações existentes.

Sobre uma questão de políticas públicas para o tema do nosso encontro: imigração. O embaixador Manoel fez vários esclarecimentos sobre ações já feitas, ações em curso, mas fico pensando no aspecto mais amplo. O governo tem tratado disso: como garantir questões relativas a direitos previdenciários, direitos trabalhistas, direitos de acesso à saúde nos países de destino, de acesso à educação nos países de destino, de garantia cultural, como bem acabou de mencionar, da cultura brasileira, de manutenção de aprendizagem da língua no país de destino, mas também das novas gerações no país de origem, no caso o Brasil. Enfim, há várias questões que, na verdade, parece estar mais para políticas públicas. Não sei como seria isso em termos de regulamentação, não sou a pessoa mais adequada a dizer. O que nós, do Ministério do Trabalho, estamos fazendo e esperamos concluir até o primeiro trimestre de 2006, é a questão da certificação de habilidades profissionais. As pessoas têm o desejo, o intuito, o mecanismo da imigração. Se decidirem imigrar, o máximo que podemos fazer é dar-lhes a maior garantia e direitos para que possam ter êxito, sucesso e que garanta seus direitos laborais e humanos. Uma das questões é a certificação de habilidades. O imigrante brasileiro, regra geral, é pobre, está em atividades não diplomadas, é pedreiro, jardineiro, carpinteiro. São profissões muito valorizadas no país de destino, por isso estão indo, e o certificado irá facilitar a vida deles. Estamos concluindo esse certificado em nosso sistema. A pessoa o adquire mediante uma prova de habilidade. Por enquanto se espera somente nas capitais em 2006, mas já é alguma coisa. Com esse certificado ele pode imigrar. São garantias, são políticas públicas que podemos e devemos desenvolver para dar assistência e ajudar no desenvolvimento das comunidades brasileiras que vivem no exterior. Obrigado.

Maria Cláudia Canto Cabral – Eu gostaria de complementar a fala do Dr. Nilton com respeito a essa proposta de lei de migração do deputado Orlando. De fato, seria muito importante que esse estatuto não se restringisse a estrangeiros, não se restringisse à imigração. Consideramos de suma importância que possamos regular

o que for possível regular a respeito daqueles que estão fora do território nacional. Aqui, existem dois aspectos que merecem ser mencionados: o primeiro deles é que não acho conveniente regular alguma coisa que não foi discutida, e não foi discutida multidisciplinarymente. As questões que envolvem brasileiros no exterior envolvem legislação, atendimento consular, manutenção de cultura, o fomento à propagação da cultura brasileira na segunda e terceira geração, educação – inclusive, há um programa muito legal do Ministério da Educação em parceria com o Ministério das Relações Exteriores que leva o Telecurso para o Japão –, mas esse é um caso isolado que está acontecendo em alguns países onde temos comunidades um pouco mais organizadas. Mudar ou criar normas sem estabelecer uma política pública anterior a isso é um pouco atirar na água, porque se estabelece um regulamento sem saber exatamente para que se quer esse regulamento.

No caso da lei para imigrantes, temos quatro objetivos claros que foram traçados, que chegamos à conclusão que eram os objetivos da Lei de Imigração Brasileira. Chegamos aos princípios que embasariam essa legislação: direitos humanos, garantias de direitos humanos, prevalência e relações internacionais, etc. Mas não discutimos suficientemente bem quais são as necessidades dos brasileiros no exterior. Não traçamos ainda um plano de ação mais amplo, quer dizer, temos o plano de ação do Ministério das Relações Exteriores, que me pareceu excelente, pelas idéias que o Embaixador Manoel Gomes Pereira voltou a apresentar. Mas acho que esse tema merece uma discussão mais ampla, mais aprofundada e, volto a dizer, multidisciplinar, para quando pensarmos numa legislação, que seja feita sob todos os aspectos.

Não é fácil a tramitação no Congresso Nacional, não é rápida. Todos nós sabemos disso. Pedimos a retirada do último Anteprojeto de Lei que enviamos ao Congresso Nacional que tratava de estrangeiros, porque depois de dez anos ele não havia caminhado nada, a não ser uma série de emendas que o tornaram um boneco sem pé nem cabeça. Portanto, a proposta é que discutamos mais esse tema com a criação de um grupo de trabalho interministerial. Quando falamos de direitos trabalhistas e previdenciários do brasileiro no exterior, não estamos falando de lei porque a lei que rege é a lei do país em que ele está. Estamos falando de acordos internacionais. Com que países nós teríamos interesse em fazer esse tipo de acordo? Onde temos as maiores comunidades? No Japão, já temos alguns acordos, não previdenciários, mas aqueles de pensão alimentícia que propusemos e eles ainda não responderam, mas de toda maneira propusemos, dadas as necessidades dos brasileiros lá. Com relação à legislação, o que seria necessário aos brasileiros regular? Entrada de capital pode ser uma via, mas teríamos que discutir o tema com mais vagar. Obrigada.

APRESENTAÇÃO DO RELATÓRIO DA COMISSÃO GLOBAL DE IMIGRAÇÃO

MARY GARCIA CASTRO

Professora/pesquisadora da UCSAL – Mestrados de Políticas Sociais e Cidadania e de Família na Sociedade Contemporânea, membro da CNPD e assessora da OEI

O relatório da Comissão Global de Migrações Internacionais, CGIM, chamado de “Imigração em um Mundo Interconectado – Novas Direções para Ação”, foi oficialmente

entregue à comunidade das nações em uma sessão especial das Nações Unidas, com ampla cobertura da imprensa internacional, no dia 5 de outubro. Desde então, a sua divulgação em vários países e ambientes, agências internacionais e, especialmente, junto ao governo e à academia, tem estado dispersa em vários países.

A propriedade do lançamento hoje, no Brasil, como uma promoção da CNPD, originalmente com uma participação na coordenação desta Mesa pelo Ministério das Relações Exteriores, é bastante simbólica. A idéia da Comissão Global de Migrações Internacionais nasceu no final de 2004, por uma proposição do Secretário Geral das Nações Unidas e pela ingerência direta de cinco países, os chamados países do núcleo central, que pediram a criação dessa comissão. Entre estes países está o Brasil, e este, por meio de distintos diplomatas e, em particular, do embaixador Ronaldo Sardemberg, que é o embaixador do Brasil nas Nações Unidas durante a vigência da Comissão Global, e participou ativamente das discussões preliminares e das discussões do processo.

Importância do Relatório

A legitimidade que este processo foi adquirindo ao longo do tempo é que dos cinco países, hoje são trinta e dois que se consideram membros do grupo dos países que apóiam e que têm um acompanhamento intenso deste relatório. O relatório está sendo considerado um dos principais documentos de discussão na Assembléia Geral das Nações Unidas em 2006, quando haverá um diálogo de alto nível sobre migrações internacionais. O que também é um dos indicadores de interesse do mundo diplomático dos países em relação à questão das imigrações internacionais.

Esse grupo de países foi se ampliando, a repercussão é grande. Ele foi construído num processo bastante democrático e um processo que, em si, já diz que, apesar dos choques de interesses – não somente do choque de interesses clássicos entre indivíduo e sociedade ou os migrantes e o Estado, em especial, Estado e nação – a imigração, em algum momento, interpela o quanto o Estado é nação e em que medida se está pensando em uma nação autoreferenciada ou uma nação num mundo – não gosto do termo globalizado – pelas inferências que se tem em relação à economia, economia esta dominada por certos países.

Nesse estágio de mundialização da cultura e da economia, o debate da imigração, como ele se insere nas agendas nacionais e em que medida este país se considera parte de um ambiente mundializado e também a questão das responsabilidades. A imigração interpela o que pode vir a ser uma contradição ou uma interação entre soberania e responsabilidade. Responsabilidade com os seres humanos, ou seja, não somente com os seres nacionais. A questão da soberania ampliada, ou seja, considerar que o Brasil, a nação, está no exterior, como foi bem colocado no debate da Mesa anterior, e que esta nação é desterritorializada, transnacionalizada. E a questão clássica da relação sociedade e indivíduo, da responsabilidade ou enfoque dos direitos humanos.

Alguns temas que tocam as imigrações

Apesar da imigração ser um dos fenômenos demográficos mais antigos, mas que tem uma peculiaridade, porque estes também são temas e tempos de intolerância, de fechamento, de prepotências, de aumento das desigualdades, das xenofobias, de estranhamentos em relação ao outro que, comumente, é de pele escura, de país

subdesenvolvido, de outra classe. Então, é nestes tempos que se dá hoje o debate sobre migrações.

Proposta do relatório, composição da GCIM

O relatório se compõe de seis princípios, trinta e três recomendações e noventa páginas, quer dizer, é muita coisa sumarizada, tanto que algumas têm um nível de generalidade que são mais declarações de princípios, em outras se vai mais fundo. Mas quando o secretário-geral pede isso no período de 9 de dezembro de 2003, temos de compreender que é um período onde há a euforia da possibilidade de uma reforma das Nações Unidas, de se reconsiderar o Conselho de Segurança Nacional, de se reconsiderar o conceito de segurança para rediscutir segurança social, proteção social. Quer dizer, o que vimos em termos de bombardeio em relação à reforma das Nações Unidas por determinados países, países cêntricos, de alguma forma já nos faz inferir também sobre a diminuição das expectativas e possibilidades de que a migração possa usufruir um outro contexto no plano das próprias Nações Unidas. Mas ela é pensada assim. A comissão foi constituída de 19 pessoas, coordenada por Jan O. Karlsson, antigo Ministro das Migrações e Desenvolvimento da Suécia, e pela Dra. Manfela Rampela, da África do Sul, ex-diretora geral do Banco Mundial para a África do Sul.

Processo de legitimação do Relatório

Essas 19 pessoas reuniram-se periodicamente desde 2003, principalmente em reuniões que eram combinadas com audiências regionais. Em cada uma dessas audiências regionais – foram seis, em regiões diferentes, na Ásia, no Leste Europeu, no México, na Reunião das Américas e em outras áreas –, a média de assistentes era de duzentas a trezentas pessoas: acadêmicos, de agências internacionais, de governos, ou seja, houve todo um processo de mobilização. Por isso, considero que a construção para a legitimação do debate sobre migrações internacionais foi talvez mais importante do que o próprio resultado, ainda que este esteja ancorado também em cerca de oitenta trabalhos de especialistas do mais alto nível na área de migrações internacionais, que estão listados no final.

Na página da GCIM temos vários textos sobre os temas básicos que o Relatório comporta, como migração e desenvolvimento, migração e a questão da situação irregular, migração e gênero, migração e integração, a questão da recepção dos migrantes, sobre xenofobia, a questão das crianças, o debate sobre tráfico. Isso é para dar uma visão geral.

Ênfase do Relatório: migração como direito humano

A ênfase do relatório foi que a migração, a mobilidade social dos indivíduos, é um direito humano. Agora, há que conjugar essa relação entre soberania e direito de mobilidade, principalmente quando esse direito não é impulsionado por necessidades econômicas, mas por escolhas. Não é fácil essa relação entre soberania e segurança nacional – um debate corrente –, de xenofobia ou de defesa da minha civilização, dos meus princípios, como coloca o conservador Samuel Huntington. O que é terrível, para vermos em que ambiente estamos, é que o livro dele foi um dos *best-sellers* de 2004, nos Estados Unidos. Mais que as idéias dele, foi a sua repercussão. Ele

diz explicitamente que há de se tomar cuidado com a migração de hispanos para os Estados Unidos, porque os latinos não têm os mesmos princípios éticos e civilizatórios que os norte-americanos, eles estão colocando em risco a civilização. Os direitos humanos podem ser uma retórica, mas ganha uma importância falar, reprimir a questão dos direitos humanos. Reforçar a relação entre desenvolvimento econômico e migrações, o que chamamos enfatizar a positividade da migração e denunciar a hipocrisia do discurso antimigrante em determinados fóruns, em determinados encontros dos governos, ou de tapar os olhos para suas próprias leis que estimulam a migração, principalmente se for de força de trabalho barata ou de seletividade.

Migrações, paradoxos da política dos Estados e Sociedades, alteridade

Uma outra questão que se discute no debate sobre migração e que o relatório dá ênfase, é que essas divisões entre país de origem e destino, país de imigrante e país de imigração, são relativas porque, às vezes, os países de imigração podem ser tão duros e xenófobos na migração sul-e-sul quanto os países do norte em relação àquele outro, à alteridade de novo, ao estranhamento. Imigração, hoje, é um prato cheio, e não é ao azar que os políticos conservadores na Europa e em vários países, inclusive os que têm uma tradição de abertura cultural, como a Holanda e outros, concordam quanto a essa questão de que o imigrante é o culpado. Ter o outro sempre foi muito importante para se escudar das limitações dos governos em termos de criação de empregos, de criação de ambiente cultural propício para o desenvolvimento de habilidades.

Discute-se a questão da migração em situação irregular, recusando-se o termo de migrante ilegal e de imigrante irregular. Considera-se que os estados têm direitos a essa seletividade natural, ou seja, de quem entra e de quem sai. Seria interessante se estendêssemos a mesma seletividade que os estados pedem para quem entra e para quem sai, para a seletividade em termos de DNA de quem nasce e de quem morre. Teríamos, então, políticas de genocídios espetaculares, que alguns agentes de controle de natalidade indiretamente já pedem.

O migrante em situação de irregularidade

Em relação ao capítulo sobre a imigração em situação irregular, este é uma das partes em que tive mais ingerência, porque são as minhas especialidades. Sou da área de estudos culturais, da questão chamada integração sem adaptação e assimilação, ou seja, de dupla via, e o debate sobre o imigrante em situação irregular. Há que separar as políticas de prevenção das políticas de atenção. As de prevenção da migração irregular são matérias de direito de Estado, e devem ter leis e uma boa capacidade em termos de orientação da prevenção, inclusive porque ela atinge a questão do tráfico e do contrabando.

Em situação irregular, os migrantes são mais vulneráveis à exploração, são mais encontrados nos serviços domésticos e nos de baixos rendimentos. As chamadas boas práticas em relação à questão da migração em situação irregular é a cooperação dos países de imigração e emigração, para saber que há uma relação entre migração regular e migração em situação irregular; a questão das sanções aos empregadores e o forte apoio e cooperação em relação ao tráfico. Resumindo, há também um

capítulo sobre o fortalecimento da coesão social por meio da integração, mas discute que há que se educar os nativos ou os migrantes de quarta ou quinta geração.

Considerar que o debate sobre integração é de dupla via e que há que investir mais na educação da mídia, na educação para a diversidade e para a pluralidade cultural. Migração internacional deveria ser tema nas escolas.

Uma das áreas em que trabalho no mundo acadêmico não é propriamente migração. A minha área é identidades e não ao azar transito entre questões raciais, de gênero, de geração e de migração. Em todas elas, o que encontramos é a marca deste tempo: a intolerância. De alguma forma, a intolerância pelo medo. Eu estranho o outro porque estou com medo do que pode me acontecer. Não tenho emprego, a culpa não é do governo, não é do sistema capitalista nem da globalização, a culpa é do outro que está mais perto, aquele imigrante de pele escura. A proteção dos direitos dos migrantes.

Consideramos importante – esta foi uma ênfase minha e de Mary Robinson – o atendimento à sociedade civil. Que sociedade civil? Mais dos que ONGs, a associação dos próprios migrantes, como controle e acompanhamento social. Não digo que isso foi consenso na Comissão formada por muitos colegas de países do norte. O que digo é que provamos que o debate, o diálogo e a briga, quando se tem alguns objetivos comuns, podem levar a algum consenso relativo. Claro que um consenso que pede grupos de pressão e controle social. Na parte de governabilidade das migrações, e o que o Relatório chama de os três “Cs”: a necessidade de coerência, investimento na capacidade e na capacidade dos governos, e os acordos bilaterais e multilaterais mais no plano principalmente do regional, tem-se uma proposta, considerando-se que os sistemas internacionais são um saco de gatos. No próprio sistema das Nações Unidas, são mais de dez agências que cuidam de migrações internacionais, mas com muito pouco poder e eficiência. Considera-se que, num futuro não muito próximo, venha a ter mais coordenação. Uma das sugestões é o que o Relatório chama de facilidade de governabilidade interagências. Quer dizer que seria criado um grupo de trabalho para começar a discutir como melhor coordenar. Uma das hipóteses que sempre surgiu é por que não a OIM, quando é uma das agências? Uma das respostas é a não integração ao sistema das Nações Unidas, que tem a sua vontade e, por outro lado, tira esse *status* de governabilidade no âmbito das Nações Unidas.

Necessidade de implementar os 3 D’s

Queria terminar dizendo que a ênfase do relatório é nos três “Cs” e nos três “Ds”: Demografia, Democracia e Desenvolvimento. Demografia, no sentido da hipocrisia da necessidade cada vez mais premente dos países de primeiro mundo em relação à população e ao discurso antiimigração. Democracia é que se discuta os direitos humanos no seu sentido universal. E se não for um desenvolvimento com responsabilidade mais equânime, o que vamos ter?

Síntese

Apresenta o relatório preparado pela GCIM sobre a situação contemporânea das migrações internacionais: explicou como foi constituído o grupo de discussão, as estratégias adotadas para a produção do relatório e as diretrizes e princípios trabalhados.

Em linhas gerais, enfoca o problema da contemporaneidade em relação à intolerância, governança, soberania, direitos humanos e mobilidade. Propõe analisar as questões migratórias ligadas diretamente ao problema da intolerância entre culturas, a alteridade e a necessidade de desenvolver mecanismos supranacionais para o controle das dissensões.

Ressalta a ênfase do relatório nas questões de direitos humanos (mobilidade) e soberania nacional. Para isso, lança mão dos 3 D's (demografia, democracia e desenvolvimento), como estratégia fundamental para a resolução dos problemas suscitados pelas migrações internacionais.

Finalmente, destaca a discussão sobre os migrantes internacionais em situação de irregularidade e a necessidade de um maior debate sobre as questões envolvidas, em especial a intolerância das sociedades e dos Estados Nacionais com relação a esse tipo de migrante.

RELAÇÃO OIM E DOCUMENTO GCIM: DESDOBRAMENTOS FUTUROS

EUGENIO AMBROSI

Representante da Organização Internacional para as Migrações – OIM

En primer término deseo expresar que la labor realizada por la Comisión Global ha concitado el especial interés de la Organización Internacional para las Migraciones, OIM, que ha seguido con suma atención tanto la actividad desarrollada por los comisarios como los resultados que fueron presentados en su informe. Creo que uno de los logros más importantes de la Comisión ha sido poner en el tapete una serie de cuestiones esenciales para el tratamiento del tema migratorio, no sólo a nivel nacional y regional, sino también desde la perspectiva global y de las organizaciones que están comprometidas con el tema.

Sin embargo, en esta instancia se presenta un nuevo desafío. Gracias al aporte de muchos profesionales extremadamente capaces, que cuentan además con probada experiencia en el terreno migratorio en distintas partes del mundo, el informe ha logrado reunir datos de gran interés y análisis muy precisos sobre la temática. Ahora bien, ¿cómo evitar que este trabajo quede reducido a la letra, se agote en ella y se convierta, sencillamente, en un informe más? Desde el punto de vista de la OIM, como imagino también de otros organismos involucrados, hay algunos ejes – que por razones de tiempo no cabe reiterar aquí – que sobresalen en importancia y nos han sugerido varias ideas sobre el modo en que deberían encaminarse el debate y las acciones futuras.

Para avanzar con las recomendaciones del informe, a fin de plasmarlas luego en la realidad con la mayor eficacia, es preciso que todos los actores involucrados, sean países u organizaciones, asuman la responsabilidad de tomar una postura frente a la temática y decidan si actúan o no, si aceptan o rechazan estas recomendaciones, si las implementan o no, pero de un modo u otro es imprescindible que sean trasladadas a la acción.

El primer tema que nos parece fundamental para avanzar, tanto en el debate como en la acción inherentes a las migraciones, es la necesidad de que los países, por lo menos algunos países de la comunidad internacional, recuperen cabalmente

el sentido de los derechos humanos. Vemos con pesar que ese sentido se está perdiendo en varios ámbitos, no sólo en el migratorio, aunque quizás en este último caso esa omisión dé lugar a mayores y más graves consecuencias, puesto que en general los migrantes acaban siendo los más vulnerables.

Recuperar el sentido de los derechos humanos significa que la comunidad internacional debe recobrar la noción de los motivos que la llevaron a crear una serie de instrumentos legales internacionales y asegurar todas las garantías para los derechos individuales. La creación de esos instrumentos se inició hace cincuenta y cinco o sesenta años, ¿por qué? Porque entonces se reconoció la existencia de esos derechos, como se dice en inglés: "*no matter what*".

Siempre, cualquiera sea el contexto o las circunstancias, los individuos poseen una serie de derechos que deben ser protegidos, mantenidos y garantizados. En varias partes del mundo, por ejemplo, tener una visa de turismo, si no imposible, es mucho más complicado que entrar en una tienda y comprar un arma de guerra. No obstante, sistemas de ingreso tan restrictivos no garantizan de ninguna manera mayor seguridad. En nombre de ésta, confundiéndola tal vez con la soberanía del Estado, se implementan instrumentos y decisiones, leyes y sistemas, y se termina olvidando que los seres humanos deben gozar de sus derechos.

Es interesante, aunque lamentable, el hecho de que en varias reuniones internacionales – la última fue la Cumbre de las Américas, que convocó a los jefes de Estado de este continente – hayan surgido dificultades para el debate de ciertos temas. Uno de ellos, del que la prensa se ha hecho poco eco debido a su particular complejidad, fue la inclusión, en la declaración final, del tema de la protección de los derechos humanos de los trabajadores migrantes independientemente de su situación de regularidad o irregularidad. A decir verdad, no hubo avance alguno en este campo: uno de los planteos no resueltos de esta última reunión fue si se debían garantizar los derechos humanos a los trabajadores migrantes aunque no fuesen regulares.

Esto nos ofrece una pauta de cuál es la visión actual sobre los derechos humanos en el mundo. Ignoro si esa visión se está modificando, pero es evidente que ha tomado una dirección muy preocupante. Debatir si los trabajadores migrantes tienen derecho a la protección de sus derechos fundamentales, significa que estamos pensando que carecen del mismo derecho del que sí goza cualquier delincuente que está en prisión, y creer que pueden acceder a él por simple hecho de tener la documentación en regla quiere decir que ser trabajador o ser migrante en condición irregular es un crimen peor que los más graves crímenes.

Creo, entonces, que después de este informe y habiendo prestado al tema la atención que merece, el debate debe empezar a encaminarse hacia la recuperación de la centralidad de los derechos humanos en general y hacia el tema migratorio en particular. El informe ya ha abierto ese camino, habida cuenta del interés que genera su contenido y de su utilidad para aclarar una serie de pensamientos erróneos que la comunidad internacional ha mantenido hasta el presente, sea por ignorancia o por interés.

Existen convenciones internacionales aplicables a los refugiados y a otras diversas cuestiones, pero no instrumentos que regulen o establezcan qué debe hacer la comunidad internacional en el terreno migratorio. Aunque esto ya es bien

sabido, ahora ha quedado en claro que esta aseveración es cierta sólo en forma parcial. No hay una convención específica sobre las migraciones, pero sí una serie de instrumentos internacionales, tratados y acuerdos, que los países podrían utilizar, si quisieran, para gobernar el fenómeno migratorio de manera más eficiente y, también, más respetuosa para ellos y para los propios migrantes.

La decisión de aplicar o no aplicar las leyes e instrumentos internacionales vigentes constituye una cuestión de voluntad política. Evidentemente, la esperanza de la OIM como, imagino, de muchas otras organizaciones, es que el informe que nos ocupa pueda transmitir su impulso a algunos o varios países, de forma tal que éstos asuman la responsabilidad de aplicar los instrumentos ya existentes. Pero lamentablemente, cuando se trata de las migraciones, esa responsabilidad a menudo se deja de lado.

Otro tema importante a señalar son los movimientos de población irregulares, causa de gran inquietud en algunas partes del mundo. Hace instantes, en su presentación el Embajador Manoel Gomes Pereira mencionaba que durante su permanencia en Portugal se hablaba del lema "Fortalece Europa". Quizás hoy en día ya no se hable más de esto, pero aún perdura esta idea porque es insoslayable la preocupación que genera en el continente europeo la temática de la migración irregular, de igual modo que ha resurgido la preocupación por el tema de la seguridad, entre otras.

Debemos comenzar a reflexionar si el problema que plantean los migrantes y los movimientos de población irregulares no constituye, en realidad, el corolario de las políticas que implementaron los mismos países que manifiestan una enorme preocupación por ponerles coto. En este punto, no cabe ninguna duda de que los sistemas migratorios particularmente restrictivos no sirven para reducir ni la migración en general ni la migración irregular en particular, sino que tienen el efecto justamente opuesto.

Es necesario que el enfoque del debate se aparte un tanto del análisis puramente económico para permitir una visión más completa de la realidad. Por ejemplo, no sabemos a ciencia cierta cuál es el monto preciso de las remesas que ingresan a un determinado país, ya que apenas tenemos una idea aproximada del flujo de remesas formales a nivel mundial y nacional. Pero esta última idea sugiere que el total de remesas que son transferidas por los migrantes es muy superior, entre otras cosas, a la ayuda al desarrollo.

Por otra parte, este factor es apenas una parte del tema: los impactos sociales generados por la recepción de remesas no han sido aún examinados en profundidad, como tampoco el costo que ha demandado la formación de los emigrantes que las envían y, por ende, tampoco la conveniencia de aquéllas desde el punto de vista económico, o su significado desde la perspectiva de la estructura familiar y de la comunidad, el cual no podemos tildar de negativo.

Y si lo ha sido en algunos contextos, simplemente no lo sabemos, porque es tan elevado el monto de divisas que mueven las remesas que nos hace olvidar todo el resto. Pensamos sencillamente: *"Acá hay una oportunidad enorme para el desarrollo, para esto, para eso, para aquello"*, cuando en realidad el análisis tendría que ser más complejo y exhaustivo. Quizás el informe de la Comisión nos ayude a avanzar también en esta dirección.

Al precederme en la palabra, la señora Mary Castro graciosamente me ha dejado la cuestión más difícil: la gobernanza a nivel de las organizaciones internacionales, al mismo tiempo lo que más interesa a la OIM y a otros organismos. La posición de nuestra Organización es bastante simple: estamos absolutamente de acuerdo sobre la necesidad de una coordinación mayor, y es por eso que la OIM ha creado hace un par de años un grupo de coordinación, todavía informal, denominado *Geneva Migration Group*, que reúne a los jefes de agencias involucradas en el tema migratorio con el propósito de coordinar acciones en ese ámbito, incluso cuando responden a situaciones delicadas. El grupo está conformado, entre otros, por los Directores Generales de la OIM y la OIT, el ACNUR, el Alto Comisionado para los Derechos Humanos, la OMC y, más recientemente, por el UNFPA.

Por ejemplo, uno de los últimos encuentros de este grupo, si no el último, fue una reunión de emergencia a causa del problema que se suscitó entre Marruecos y España un mes y medio atrás. El tratamiento, por parte del Grupo, de este episodio que tuvo un saldo fatal en vidas humanas, ejemplifica y a la vez subraya la necesidad de una mayor integración y coordinación. No se trata de la creación de nuevas estructuras, sino más bien del fortalecimiento de las ya existentes. Esto dependerá tanto de cuestiones económicas y financieras como de las posibilidades y decisión de los países miembros de las distintas organizaciones, sobre todo en un momento en que muchas de éstas carecen de las líneas presupuestarias correspondientes.

La creación de algo nuevo que necesariamente insumirá un costo mayor puede ser un problema particularmente difícil de resolver pero, aparte de estas cuestiones, es preciso reconocer la trayectoria de la OIM, único organismo internacional especializado en el tema migratorio con una experiencia de más de cincuenta años de trabajo en este campo.

Es evidente que, por ejemplo, el mandato principal de la Organización Internacional del Trabajo es otro. Y que en el ámbito de su mandato, una fracción importante está vinculada con los migrantes como parte de una responsabilidad mucho más amplia. Nuestro papel, afortunadamente o no, se limita al área migratoria.

Creo que tenemos la debilidad por la historia. Por razones que ahora ni siquiera sabemos, 55 años atrás la OIM fue creada fuera del sistema de las Naciones Unidas y ahora nos enfrentamos al problema de cómo coordinar acciones con un sistema que es global, siendo que nuestra Organización, con sus 115 países miembros, también lo es. De aquí devienen también algunos inconvenientes burocráticos y administrativos que quizás no revistan gran importancia, pero que a la postre terminan por provocar pérdidas de tiempo a muchas personas.

Cualquier sistema de coordinación que sea puesto en marcha en el futuro tendrá que tomar en cuenta la diferencia y delimitación de responsabilidades y, quizás también, de historia de profesionalidades en el tema específico. Así sucede con distintas problemáticas: por ejemplo, varias agencias pueden coordinar acciones para responder a una crisis de refugiados, pero es el ACNUR quien tiene el liderazgo, pues tiene la responsabilidad mayor frente a la comunidad internacional y también la mayor capacidad de profesionales. El ACNUR lidera la coordinación de acciones específicas en materia de refugiados, aunque sean muchas las agencias que trabajen en el tema y participen en esas acciones. Lo mismo ocurre en otros casos similares,

y para asegurar respuestas eficaces, que al mismo tiempo beneficien tanto a los migrantes como a las sociedades de origen y destino, creo que también en el tema migratorio deberíamos avanzar en esa misma dirección.

O SR. DUVAL FERNANDES – Em comum acordo com os membros da mesa, não vamos abrir o debate por conta do horário. Muito obrigado.

RELATO QUALITATIVO

NEIDE LOPES PATARRA

Professora e pesquisadora titular da Escola Nacional de Ciências Estatísticas – ENCE/IBGE

DIMITRI FAZITO

Professor colaborador/bolsista PRODOC do Departamento de Demografia e pesquisador do Cedeplar, UFMG

Maria Cláudia Canto Cabral apresentou as novas propostas do Ministério da Justiça para revisão da legislação de concessão de vistos e entrada no Brasil para estrangeiros das mais diversas situações e procedências. Defendeu a necessidade do Anteprojeto de Lei Sobre Imigrações diante das mudanças sociais, políticas, econômicas e demográficas do Brasil nos últimos 40 anos, bem como das transformações impostas pela globalização no cenário internacional. O “Antigo Paradigma” vinculado ao Estado de Exceção, período da ditadura orientada para os temas da Segurança Nacional, condicionava a legislação migratória para grande rigidez na concessão de vistos e direitos sociais (e humanos) dos imigrantes internacionais. O “Novo Paradigma” vinculado à globalização e à necessidade de salvaguardar os direitos humanos universais dos migrantes. Assim, novas orientações do Ministério da Justiça para tratar da legislação migratória: ampliar concessão de vistos, tipos de vistos e formas de permanência no território; garantir a Soberania e Segurança Nacional sem desconsiderar os direitos humanos básicos (direitos trabalhistas e previdenciários, em especial); propor novas leis e formas de combate ao tráfico de seres humanos, controle e efetivação dos direitos sociais dos imigrantes; promover maior integração social e econômica dos imigrantes, intensificar transferências de tecnologia e conhecimento entre Nações, e garantir a liberdade e diversidade cultural.

A palestrante apresentou propostas para novos tipos de vistos: 1. Turismo de negócios (fusão entre turismo e visita temporária de empresários/executivos); 2. Treinamento profissional: visando a transferência de tecnologia e conhecimentos estratégicos, abrange situações diversas, como trainees, estágios alternados em empresas multinacionais, visto para assistência técnica, e situação particular dos técnicos de empresas marítimas; 3. Pesquisador: visto especial para pesquisadores, cientistas e professores visando incrementar o intercâmbio de pesquisa científica; 4. Visto para voluntariado: facilitação do trabalho voluntariado no país, inclusive de fundações, dirigentes de organizações internacionais e instituições bancárias; 5. Visto de trabalho para estudantes: concessão de vistos de trabalho temporário e parcial para estudantes estrangeiros visando responder à reciprocidade diplomática recebida pelos brasileiros em outros países; 6. Visto para residência temporária e permanente: novo tipo de condição avaliada visa evitar a necessidade de saída do

país do estrangeiro para regularização do visto no país de origem; 7. Visto “prêmio”: visa conceder o visto temporário ou permanente para pessoas com notório saber numa área científica, técnica ou artística; 8. Visto “melhor-idade”: concessão de visto especial para aposentados estrangeiros que pretendam investir no Brasil (compra de imóveis, por exemplo) e fazer turismo regular; 9. Visto de investidor: concessão para estrangeiros que tenham intenção de investir no desenvolvimento do país.

O segundo palestrante, Orlando Fantazzini, expressou a visão do Parlamento Brasileiro em relação às questões da migração internacional no Brasil, e também fez a ressalva de que as visões no Congresso Nacional são múltiplas e não consensuais, em especial sobre as prioridades de atuação quanto aos migrantes (imigrantes estrangeiros e emigrantes brasileiros). De maneira geral, defende o foco da atenção das políticas de migração nos direitos humanos dos migrantes, combate ao tráfico de seres humanos, exploração do turismo sexual internacional, garantia de direitos trabalhistas dos emigrantes e imigrantes internacionais e ação mais concreta com relação à situação dos brasileiros no exterior.

Além disso, chamou a atenção para a necessidade de uma perspectiva mais global e relacional dos agentes públicos (Executivo, Legislativo e Judiciário) sobre o contexto do Brasil nas migrações internacionais contemporâneas: é necessário pensar o Brasil nos termos da reciprocidade com os países onde há trocas migratórias. Assim, defende amplamente a configuração geopolítica global através da elaboração de tratados internacionais forçosamente bilaterais e multilaterais, que atendam as demandas de cada país e preservem os direitos humanos em todos os níveis (local, nacional e internacional).

Afirma que não há por que se concentrar na legalidade ou não do deslocamento, visto que ele já é garantido pela declaração dos direitos universais da ONU. O problema atual é sobre a regularidade/irregularidade, documentados/indocumentados, e diz respeito às responsabilidades dos Estados Nacionais e às pressões do mercado econômico global. As políticas públicas devem estar mais atentas quanto à erradicação da pobreza nos países de origem, à integração cultural e ao controle dos conflitos políticos e econômicos. Defende maior comunicação e circulação das informações entre todas as instâncias de poder dos Estados e da Sociedade Civil (chama atenção para a necessidade de garantir a comunicação entre as comunidades de imigrantes e seus locais de origem).

Fantazzini faz a crítica do papel dos Estados (em especial do Estado Brasileiro), das instâncias de governo que não defendem os interesses e direitos dos migrantes, do desconhecimento da nova situação alcançada pela emigração internacional de brasileiros e a precariedade destes no exterior. Critica as ações do Itamaraty e dos serviços consulares no exterior, fala sobre o “medo” dos emigrantes com relação às ações consulares, e também sobre a precariedade dos serviços prestados com relação ao amparo dos brasileiros em situação de irregularidade. Defende, ainda, uma mudança conceitual sobre a percepção e tratamento dos emigrantes internacionais, em especial sobre a situação de irregularidade (deveria haver mais tratados internacionais multilaterais) e também o não aproveitamento das remessas internacionais para o desenvolvimento das comunidades de origem.

Apresentou propostas de ação do Estado junto às organizações da sociedade civil para proteção dos direitos humanos – e faz a crítica severa da incongruência

política brasileira ao não ratificar alguns tratados internacionais sobre a livre circulação de pessoas.

O terceiro palestrante, Nilton Freitas, falou em nome do Conselho Nacional de Imigração. Expressou a necessidade de unificação das instâncias de governo que lidam com as questões migratórias (Ministérios do Trabalho, Justiça, Relações Exteriores, Turismo, Ciência e Tecnologia e Educação), além do contato mais intenso entre governo e sociedade civil segundo seus vários segmentos (universidades, sindicatos, ONGs, instituições cívicas e religiosas, organizações de imigrantes, etc). Destacou a necessidade de desenvolvimento de massa crítica para a consecução de políticas públicas de migração mais abrangentes (papel fundamental das universidades e institutos de pesquisa). Além disso, também defendeu parcerias entre governo e estas instituições de fomento à pesquisa na área das migrações internacionais. Ao mesmo tempo em que fez a crítica do Governo sobre algumas medidas que impediram a livre circulação dos trabalhadores, dificultando a aplicação da legislação trabalhista para imigrantes, defendeu mais diálogo dentro e fora do governo e a necessidade de facilitar a livre circulação de pessoas na região do Mercosul.

Uma contradição ou paradoxo aparente nas falas de todos (e mais destacada aqui), é a proposta de políticas públicas que desenvolvam mais o mercado de trabalho interno para brasileiros. Ele fala explicitamente na necessidade de concentrar mais brasileiros nos postos de trabalho, onde há mais concorrência estrangeira. Uma no cravo, outra na ferradura – as contradições do Estado diante da duplicidade do fenômeno migratório.

Freitas fala longa e detalhadamente sobre as funções e prerrogativas do Conselho Nacional de Imigração, da necessidade de sua reforma e ampliação, e também critica suas limitações institucionais e legais. Destaca, também, alguns pontos e diretrizes da burocracia do Ministério do Trabalho com relação à situação do trabalho dos imigrantes. Algumas inovações e tentativas de resolução de problemas de direitos trabalhistas e previdenciários. Chama a atenção, em especial, para o caso dos bolivianos e das medidas tomadas para controle do trabalho irregular desse contingente populacional. Fala da necessidade de uma política nacional e regional integradas, que dê conta de avaliar o processo globalmente, leve em conta tanto imigrantes quanto emigrantes brasileiros (a reciprocidade dos acordos internacionais e a aplicação de legislação pertinente para avanço e garantia dos direitos trabalhistas em todos os países).

O quarto e último palestrante, Manoel Gomes Pereira, comenta a situação atual da emigração internacional, o perfil da população migrante e os principais destinos e comunidades de imigrantes no estrangeiro. Também fala das limitações do serviço consular, das carências de recursos humanos e financeiros para a melhoria do sistema de informação e assistência aos brasileiros no exterior e explica a organização da força-tarefa entre ministérios para atuação conjunta em diversos temas migratórios.

Segundo o Embaixador, as estimativas atuais, nas quais se baseia o Ministério das Relações Exteriores, contabilizam entre 3 e 4 milhões de brasileiros vivendo no exterior, a maioria em situação de irregularidade. Destes, entre 1,8 milhão e 2 milhões viveriam nos EUA, aproximadamente 300 mil no Japão (todos virtualmente

regularizados), 500 mil no Paraguai, 100 mil no Reino Unido (dos quais 90% em situação irregular), e outros destinos igualmente concentradores (Portugal, Espanha, Uruguai e Argentina).

Pereira critica a falta de reciprocidade dos Estados Nacionais com relação às políticas migratórias para as comunidades brasileiras no exterior. Destaca a participação do Governo brasileiro no contexto das políticas internacionais para migração (mas não fala da não ratificação de tratados importantes). Fala sobre o problema das migrações de fronteira, em especial o caso dos Bolivianos e a necessidade de desenvolver acordos bilaterais mais específicos com relação à legislação trabalhista, e da necessidade de modernização do sistema de informação e administração dos serviços consulares. Dá vários exemplos de melhorias nesse sentido, como a criação da Carteira de Matrícula Consular que implicará na unificação do sistema internacional de informação sobre brasileiros residentes no exterior, além do registro de trânsito, entradas e saídas do país. Melhoria também da segurança na documentação dos brasileiros, controle de extravios e busca de melhoria da situação de irregulares através da utilização das novas carteiras, além de melhoria da segurança na emissão e utilização dos passaportes. Sugere maior integração entre o MRE e a Polícia Federal e o Ministério da Justiça.

Pereira fala pouco sobre a situação dos brasileiros residentes no exterior e o desenraizamento possível da segunda e terceira geração (fala um pouco mais sobre isso numa resposta à pergunta da Paula Miranda-Ribeiro). Fala, brevemente, da crescente conscientização sobre a migração de "retorno".

Com relação ao lançamento do Relatório da GCIM, Mary Castro fala sobre a situação contemporânea das migrações internacionais – como foi constituído o grupo de discussão, quais foram as estratégias adotadas para produção do relatório, as diretrizes e princípios trabalhados. Em linhas gerais, enfoca o problema da contemporaneidade em relação à intolerância, governança, soberania, direitos humanos e mobilidade. Propõe analisar as questões migratórias ligadas diretamente a esse problema da intolerância entre culturas, a alteridade, e a necessidade de desenvolver mecanismos supranacionais para o controle das dissensões.

Castro ressalta a ênfase do relatório sobre as questões de direitos humanos (mobilidade) e soberania nacional. Para isso, lança mão dos 3 D's (demografia, democracia e desenvolvimento) como estratégia fundamental para a resolução dos problemas suscitados pelas migrações internacionais. Finalmente, destaca a discussão sobre os migrantes internacionais em situação de irregularidade e a necessidade de um maior debate sobre as questões envolvidas, em especial a reação de intolerância das sociedades e dos Estados Nacionais com relação a esse tipo de migrante, o foco da intolerância e desigualdade de políticas migratórias.

Dividendo demográfico no Brasil e no México

ABERTURA

RALPH HAKKERT

Conselheiro Técnico Principal do Projeto Regional de Apoio a Assuntos de População e Desenvolvimento dos ODMs das Nações Unidas

O que faremos nesta sessão, já o fazemos freqüentemente, mas sempre achei que deveríamos fazer mais. Nas análises comparativas entre processos e políticas de população nos diferentes países da região, os candidatos para comparação normalmente são Brasil e México e isto se dá por razões mais ou menos óbvias. São os dois maiores países da região, em termos de tamanho e de população, e além disso, há um enigma que tem caracterizado a evolução demográfica nesses dois países. O enigma de que, apesar de processos políticos muito diferentes em relação ao enfrentamento da questão demográfica, os resultados, na realidade, têm sido bastante semelhantes. Tal constatação tem-nos levado a uma grande discussão sobre até que ponto esses processos podem ser atribuídos realmente a políticas públicas.

PESQUISA COMPARATIVA: BRASIL E MÉXICO

JOSEPH E. POTTER

Professor, Population Research Center, The University of Texas at Austin

Agradeço a introdução do Ralph e gostaria de dizer que minha apresentação não será muito formal. Não vou fazer uma comparação entre México e Brasil e muito menos quero entrar em alguns dos temas que Ralph levantou. A idéia é tão somente falar um pouco sobre uma pesquisa conjunta que Eduardo Rios-Neto e eu estamos lançando nestes últimos meses, comparativa entre os dois países. A pesquisa surgiu há três anos, fruto de uma pergunta que Octavio Mojarro me fez: Além do que já estamos fazendo com o dividendo demográfico, o que mais poderíamos fazer para passar do discurso a um entendimento mais profundo do fenômeno? O que Eduardo falará é um pouco mais profundo, no sentido teórico, sobre como funciona o dividendo demográfico. O que farei é somente contar a idéia e qual poderia ser o interesse ou a novidade dessa pesquisa. A equipe do projeto

consiste de pesquisadores do Cedeplar, do Colégio de México, do CONAPO (Conselho Nacional de População do México) e da Universidade de Texas, e conta com o apoio financeiro da Fundação MacArthur.

No caso do México, o CONAPO tem conseguido que o presidente do País fale do dividendo em seus discursos e, até certo ponto, os ministérios levam em conta o fenômeno nos seus planos, mas falta mais substância. Há 2 anos e meio, Octavio organizou uma sessão no Encontro da SOMEDE (Sociedade Mexicana de Demografia) sobre o dividendo demográfico e, para essa sessão, convidou o David Bloom, que foi um dos pais da idéia do dividendo e, também, um dos maiores marqueteiros dela. Na última hora, ele não pode ir ao Encontro em Guadalajara e foi substituído por um colega dele, David Canning. A discussão foi, de certa forma, polêmica. Estavam lá Carmen Miró e outras pessoas, que acreditaram na idéia de um dividendo, considerando a situação atual dos países que têm experimentado uma importante queda da fecundidade na América Latina. Canning fez uma apresentação clássica do bônus e como ele ocorreu no leste e sudeste da Ásia. Como ele é irlandês, também apresentou o caso da Irlanda. Junto com essa apresentação, vinha a fala de que o dividendo não é grátis, há que se ganhar o dividendo com boas políticas, listadas por ele como mercados abertos, exportações, estabilidade macroeconômica, educação, etc. A implicação era que os países da América Latina não experimentaram o dividendo só porque não tinham implementado a tal série de políticas. Na mesma discussão, o Francisco Alba levantou a bola das políticas mas podia ser que, no caso do México, a oportunidade já tivesse passado. Nesse sentido, já seria tarde para alcançar o que poderia ter sido o bônus demográfico. Isso também é para pensar. Outra coisa que para mim foi muito presente, e também especialmente para Octavio, é o fato do México já ter adotado algumas políticas explícitas para remediar a falta de uma política de educação adequada nas décadas passadas, com a proposta de um melhor aproveitamento das mudanças na estrutura etária.

Tudo isso é só para dizer que uma das coisas que poderíamos fazer é mudar o discurso sobre políticas, que geralmente acompanha a discussão do dividendo. Até agora, acho que é um discurso fraco, apesar de poder ser indicativo para um país latino-americano de hoje em dia. Tanto no caso mexicano, onde a discussão do tema está mais avançada, como no caso brasileiro, há todo um campo amplo para pensar sobre quais são as políticas que têm a ver com o dividendo. Também se pode perguntar até onde a análise da distribuição por idades entra no desenho das políticas e quais são os espaços ainda abertos para políticas compensatórias.

A nossa pesquisa não pretende fazer uma avaliação detalhada de todas as políticas, mas sim uma avaliação do pensamento, da lógica e por onde se poderia caminhar nesse campo de política. Isso é uma pré-análise, mas acho que o conteúdo dessa análise seria bem diferente do discurso ou quase sermão que se tem até agora para esse assunto. Por outro lado, uma idéia que tivemos, conversando com Eduardo e outras pessoas, é que nas análises que têm sido feitas dos dados empíricos, também há algumas coisas que ainda não foram feitas. A idéia que tivemos foi que, com os dados que existem, tanto para o México quanto para o Brasil – em cada país, há uma série longa de pesquisas e também de censos –, se poderia aproveitar para fazer uma análise da mudança na estrutura etária, não somente no nível nacional, mas no nível local, seja estado ou microrregião. Isso poderia implicar em incorporar

a migração, não necessariamente para os efeitos sobre educação, mas com relação ao mercado de trabalho, fortemente afetado por ela.

A vantagem de ir ao nível local é a multiplicação das observações e também a decomposição do fenômeno. A variação adicional vem do fato de que a transição da fecundidade ocorreu em diferentes momentos e com diferentes ritmos nas diferentes partes de cada país. No México, o Distrito Federal é o líder da distribuição etária e há os estados mais atrasados, como é o caso de Guerrero. Pode-se ver que, dentro de um mesmo país, o mesmo fenômeno ocorre com distância muito grande no tempo. Por exemplo, cruzar a linha de 80% na razão de dependência ocorreu em 1980 no caso do DF e mais de duas décadas depois no caso de Guerrero. Então, há uma defasagem realmente enorme e as mudanças são muito fortes. Essa variação apresenta uma grande oportunidade para análise. A idéia é aproveitar essa divergência no *timing* das mudanças para aprender mais sobre os efeitos dessas mudanças na estrutura etária.

Agradeço muito a oportunidade de estar aqui com vocês. Obrigado.

BÔNUS DEMOGRÁFICO: BRASIL

EDUARDO L.G. RIOS-NETO

Presidente da CNPD, Professor titular do Departamento de Demografia e pesquisador do Cedeplar, UFMG

Além desse projeto conjunto com o Joseph Potter sobre dividendo demográfico, comparando o Brasil e o México, e até antes dele, eu já estava muito motivado com o tema que, por sinal, foi um ponto enfatizado no programa de trabalho para a CNPD, quando assumi a sua presidência. A apresentação que fiz nas Nações Unidas, num almoço junto aos representantes de todas as agências da ONU, foi, de certa forma, um guia para a agenda sobre o tema. Na realidade, praticamente todas as tabelas e gráficos que vou mostrar aqui na apresentação do *powerpoint* serão publicados na Revista Brasileira de Estudos Populacionais da Abep. Algumas das discussões que não ficarem claras aqui, por causa do tempo, devem ser remetidas a uma análise mais profunda neste texto. Eu pretendi combinar a discussão da área mais ligada ao bônus demográfico como a discussão sobre a relação entre as gerações. Aqui falarei mais da discussão sobre a estrutura etária, mudando o foco daquilo que o Joseph falou.

A tabela e o gráfico apresentados no *powerpoint* são dados da projeção demográfica do IBGE, eles são mostrados aqui porque são os dados oficiais. Observamos a queda na razão de dependência dos jovens (População 0-14 anos/População 15-64 anos), queda que foi mais acentuada entre 1980 e 2000 e menos acentuada até 2020. Por outro lado, há um aumento na taxa de envelhecimento, medido pela razão dependência dos idosos (População 65 anos e mais/População 15-64 anos), que é mais acentuada a partir de 2020. Se há o declínio dos jovens, o aumento dos idosos determina o formato tradicional em forma de U para a razão de dependência total.

Há um dado interessante acerca da discussão sobre o dividendo demográfico no Brasil de hoje. Não se trata mais de uma discussão sobre política pública de controle da fecundidade. Em outras palavras, a fecundidade já caiu, logo, o debate que poderia

haver sobre uma perspectiva controlista da fecundidade é apenas histórico, sendo irrelevante na perspectiva contemporânea. No momento atual estamos tratando muito mais das conseqüências da dinâmica populacional sobre a estrutura etária e, conseqüentemente, nas políticas públicas, do que de um planejamento da dinâmica populacional via planejamento familiar. Resumindo, a dinâmica populacional já está dada, a fecundidade em 2003 é próxima do nível de reposição (2.1 filhos por mulher em idade reprodutiva). Então, sob o ponto de vista do impacto na estrutura etária, tudo o que tinha de acontecer já aconteceu.

Tomando a dinâmica da estrutura etária futura como resultante da dinâmica demográfica já determinada, há duas alternativas para se incorporar a população nas políticas públicas. Uma é fingir que não aconteceu nada e não aproveitar as janelas de oportunidades disponibilizadas. Outra alternativa é tentar entender a dinâmica da estrutura etária, avaliando em que medida esta é condicionante para a formulação de uma política de desenvolvimento com planejamento social. Esse é o ponto chave. Por exemplo, no caso da população em idade escolar do ensino fundamental, tudo o que tinha de ocorrer já ocorreu nos anos de 1990, em termos do incentivo ao aumento da cobertura escolar causado pelo decréscimo da participação relativa da população em idade escolar. Ouso dizer, inclusive, que a despeito dos méritos da política educacional do governo de Fernando Henrique Cardoso, levando ao aumento da cobertura escolar, parte devido às estratégias e objetivos do Fundef, mas claramente houve uma ajuda do bônus demográfico, uma vez que a razão de dependência dos jovens caiu muito no período. Então, é mais fácil aumentar a cobertura escolar quando se tem menos criança entrando na escola do que o contrário. Já fiz até exercício de decomposição sobre isso, o aumento da taxa de matrícula foi fundamental, isso não decorreu com taxa de matrícula constante. Sob o ponto de vista de custo, este foi mais baixo pelo fato da população estar diminuindo, isso é inegável.

No caso da população em idade ativa, essa idéia de analisar a razão dependência jovem e idosa é muito discreta. Já se pegarmos a população de 15 a 64 anos, como a fecundidade não cai em intervalos decenais, mas anualmente, em períodos de transição, as pontuações na estrutura etária são diferentes. Então, no caso da população economicamente ativa (PEA) e da população em idade ativa (PIA), é muito relevante segmentá-las em intervalos um pouco menores.

Observamos que houve grande crescimento da participação relativa do grupo de 25 a 44 anos na população, total entre 1980 e 2000, ficando mais ou menos constante até 2020.. De agora até a metade do século haverá uma queda substancial da PIA jovem (15-24 anos), que representava 19% da população total e passará a representar 12,6 %. Entre 1990 e 2000 o segmento da PEA jovem da população total cresceu, se olhássemos quinquenalmente o grupo de 15 a 19 nos primeiros cinco anos, e o grupo de 20 a 24 anos depois. Curiosamente, quando Lula assumiu e lançou um programa de políticas públicas para o público jovem, este segmento estava deixando de ser jovem. Não é isso que, eventualmente, explica um possível insucesso do programa, mas isto explica, talvez, por que o foco hoje não devesse mais ser tão forte nos jovens, como foi há cinco anos atrás. Os problemas continuam sendo relevantes, fazendo com que não signifique um deslocamento do foco porque este grupo deixou de ser um grupo que cresce. Como no caso da educação no

governo FHC, esta queda relativa pode agora melhorar a chance de inserção no mercado de trabalho.

Sob o ponto de vista de custo orçamentário tem-se uma janela de oportunidades e, é neste sentido que esta janela ou este bônus tem de ser aproveitado, racionalizando-o. O fato do vento estar a favor só ajuda, sob o ponto de vista do planejamento. Se pegarmos, por exemplo, o segmento do grupo de 15 a 24 anos, ele decresce na série inteira, mas terá um decréscimo muito maior a partir de 2005, quando a participação na população total é de 19,08%, chegando a 15,82% em 2020. Ou seja, nos próximos quinze anos haverá uma perda relativa substancial do grupo de 15 a 24 anos, e este é o grupo das pessoas na idade de entrar na PEA. Esta perda relativa pode ajudar a determinar uma melhor inserção no mercado de trabalho, melhor qualificação, maior queda na criminalidade, etc. A realização deste potencial dependerá, em grande medida, da eficácia das políticas públicas, mas a janela de oportunidade está dada. Por outro lado, se olharmos para o grupo de 25 a 44 anos, a sua participação na população total é assustadoramente estável entre 1980 e 2050, não apresentando grandes variações. Por outro lado, o crescimento do envelhecimento da PIA continua cada vez mais forte, quando a participação do grupo de 45 a 64 anos na população total passará de 16,5% em 2005 para 20,4% em 2020. Isso é relevante porque todos que conhecem o mercado brasileiro sabem que o pico da produtividade no Brasil é aos 49 anos, quando medido em termos de renda média, sendo também o pico da inserção no mercado de trabalho formal. A partir de 50 anos de idade se observa um grande crescimento da informalidade, medida em termos de ocupados por conta própria. Este envelhecimento da PEA deveria se materializar em aumentos na produtividade econômica do segmento adulto maduro – criamos este nome na falta de outro mais adequado. Caso isto não ocorra, teremos um cenário adverso devido a problemas associados ao padrão etário de aposentadoria por tempo de serviço (mesmo com o fator previdenciário), além da tendência do trabalhador formal de sacar o dinheiro do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço para montar um negócio próprio, além da própria tendência observada de sucateamento do trabalhador mais velho no mercado de trabalho formal. Este é um problema que pode se tornar uma oportunidade se gerar aumento na produtividade, mas que pode ser também um foco de dreno de recursos devido aos problemas de inclusão social gerados e à demanda por transferência de renda governamental. A mensagem é a seguinte: sob o ponto de vista do mercado de trabalho, a discussão do bônus demográfico ocorre não só como decorrência do declínio na razão e dependência, mas também devido à segmentação etária da PIA, tendo em vista as taxas de participação na PEA por idade, a segmentação do mercado de trabalho por idade (formal e informal) e a heterogeneidade do mercado de trabalho em termos de rendimentos por idade e posição na ocupação.

Um outro ponto a se destacar é o impacto potencial que a transição demográfica e a sua dinâmica na estrutura etária causará no mercado de casamento brasileiro. A razão sexo medida pela razão entre os homens de 20 a 29 anos e as mulheres de 15 a 24 anos, passa, de acordo com a projeção populacional, por um aumento substancial entre 2000 e 2010, de 90% para 105%, declinando um pouco entre 2010 e 2020, chegando a 97%, voltando ao patamar de 2010 entre 2020 e 2035, quando ela volta a ser de 105%. Representando mais homens do que mulheres

no mercado de casamento, esta razão de sexos acima de 100% é um fato inédito no mercado de casamentos pós 2000, para se ter uma idéia, esta razão era de 81% em 1980. Historicamente a idade mediana de casamento das mulheres é de 22,5 anos, para o homem, geralmente, é de 3 anos a mais. Estas idades têm sido surpreendentemente estáveis ao longo do tempo, sob o ponto de vista da razão de sexos, seria de se esperar um declínio na idade mediana das mulheres. Por outro lado, sob o ponto de vista do estágio demográfico em que se encontra o país, com o aumento na escolaridade feminina, seria de se esperar um aumento nesta idade. O que ocorrerá de fato é uma incerteza empírica para o futuro próximo. O quinquênio entre 2005 e 2010 leva a razão de sexo para patamares nunca antes observados na história brasileira recente, com muito mais homens demandando casamento do que mulheres disponíveis para casar. Isto pode causar um aumento no poder de barganha das mulheres no casamento e até mesmo um declínio relativo na participação feminina na PEA, por mais anedótico que isto possa parecer. A causa destas flutuações na razão de sexo é a combinação da descontinuidade demográfica com a defasagem de cinco anos entre o numerador da razão (homens) e o seu denominador (mulheres). Considero esta tendência demográfica relevante, com possíveis conseqüências sociais e econômicas.

No último Encontro Nacional de População da ABEP, as professoras Elza Berquó e Suzana Cavenaghi apresentaram uns cálculos de taxa de fecundidade total com base no Censo Demográfico de 2000 que me chamaram a atenção. Por um lado, a taxa de fecundidade total (TFT) era de 2,3 filhos por mulher em 2000, sendo que os dados da PNAD de 2003 já apontavam para uma taxa de 2,1 filhos (o que corresponde ao nível de reposição). Por outro lado, os dados mostram um grande diferencial de fecundidade por escolaridade da mãe. A TFT era 4,1 filhos para as mães analfabetas, 3,6 filhos para as mães de 1 a 3 anos de estudo, chegando a 2,6 filhos para as mães de 8 anos de estudo, sendo abaixo do nível de reposição no caso das mães acima de 9 anos de estudo.

Estes diferenciais de fecundidade por escolaridade das mães permite um exercício que remete à demografia dos efeitos de composição. A primeira vez em que tentei analisar estes diferenciais fiquei assustadíssimo, pois ao pegar o diferencial de fecundidade por escolaridade das mães eu não controlei pelo número de mães em cada estrato, concluindo erroneamente que um número enorme dos filhos nascidos na última década do século passado seria de filhos de mães com baixíssima escolaridade. Neste caso seria forçoso concluir que a qualidade do ensino no Brasil seria um verdadeiro caos em 2020, uma vez que a escolaridade da mãe determina o desempenho escolar. Concluí então que o investimento público em educação teria de ser enorme para compensar esta tendência.

Ao fazer um exercício estilizado com as PNADs entre 1983 e 2003, eu pude concluir coisas bastante diferentes, pois neste exercício eu controlei pela composição da escolaridade das mães, ou seja, pelo número de mães em cada estrato educacional. Nas PNADs eu calculei a porcentagem de crianças de 0 a 4 anos por escolaridade da mãe durante todo o período. Para ter uma projeção grosseira, eu assumi que todos os filhos de 0 a 4 anos teriam 15 a 19 anos quinze anos depois, e que todos sobreviveriam. Sendo assim, a porcentagem dos jovens de 0 a 4 anos em um grupo de escolaridade das mães em 1983 corresponde à porcentagem de

15 a 19 anos em 1998. Isto é feito também para os anos de 1988 (15 a 19 em 2003), 1993 (15 a 19 anos em 2008), 1998 (15 a 19 anos em 2013) e 2003 (15 a 19 anos em 2018).

A percentagem dos filhos de mães de zero a três anos passou de 48%, em 83, para somente 20,6%, em 2003. Isto é uma boa notícia, apesar do diferencial de fecundidade por escolaridade das mães, o fato do número de mães de baixa escolaridade estar diminuindo faz com o que os jovens de 15 a 19 anos sejam filhos de mães com baixa escolaridade em 2018 numa proporção muito mais baixa, cerca de um quinto dos jovens, do que a quase metade observada em 1998. Por outro lado, no mesmo período, a proporção de filhos de 0 a 4 anos com mães de 9 anos ou mais de escolaridade passa de 14% em 1983 para 33% em 2003.

O que significa isto? Significa que o mercado de trabalho dos jovens em 2018 será composto por jovens filhos de mães com maior escolaridade, o que é uma ótima notícia. O primeiro exercício que eu tinha feito sem controlar por esta tendência da escolaridade das mães era muito mais pessimista, e gerava uma perspectiva um pouco alarmista no sentido das reportagens do Dráuzio Varela, exagerando os impactos macro da alta fecundidade das mulheres de baixa escolaridade. Este resultado pode ser prejudicial para estas mulheres, e demanda uma boa política de planejamento familiar, mas sob o ponto de vista macro a tendência é outra, conforme mostra o exercício acima.

Isso não significa que esteja tudo resolvido, é só uma indicação positiva de tendência. Qual é a vantagem de se projetar esta tendência? A vantagem é a possibilidade de se desenvolver políticas educacionais voltadas para a superação do baixo desempenho escolar esperado para estes filhos de mães de baixa escolaridade. Como o número destes filhos está diminuindo com o tempo, chegando a cerca de 20% dos jovens em 2018, há escopo para o estado focalizar uma política educacional adequada para este segmento. Por exemplo, grande parte dessas mães de zero a três anos de estudo são negras, como há uma tendência temporal de aumento geral da escolaridade dos filhos ao longo do tempo, haverá uma maior porcentagem de filhos de mães negras com 0 a 3 anos de escolaridade cursando o ensino médio em 2018. Ora estes jovens terão dificuldade de assistência escolar em casa, e certamente demandarão um ensino em tempo integral, o que seria uma das ações compensatórias que o estado poderia fazer para este segmento. O que o estudo aponta é para uma necessidade de investimentos diferenciados para viabilizar um melhor desempenho escolar do segmento de filhos de mães com baixa escolaridade. Por outro lado, como o número de jovens estará diminuindo no período, o próprio setor empregador terá necessidade de um mercado de trabalho mais qualificado, em termos de escolaridade média.

O que se tem, então, é um mapeamento da necessidade de investimento em qualidade de forma diferenciada, mas numa perspectiva universal. Por tudo o que já estudei na área de educação, só há uma forma de se compensar a deficiência de *background* familiar para melhorar o desempenho escolar dos filhos: implementando políticas educacionais de Estado. Por um lado o dividendo demográfico dado pela queda da população em idade escolar já foi auferido, por outro lado, o número menor de jovens demandando o sistema de ensino nos próximos 15 anos possibilitará o planejamento de uma ação focalizada no segmento

mais carente, tendo em vista um aumento no número de horas-aula, atividades extras de reforço, etc.

Fiz um exercício similar ao anterior só que o controle pela renda *per capita* familiar. O que vemos é que melhorou um pouco a renda *per capita* familiar – aí tem um efeito deflator, etc. – mas a tendência não é tão clara quanto no caso da educação da mãe. Isso indica alguma coisa. Indica que focalizar só em renda não resolve alguns problemas. Por exemplo, para a educação, é totalmente diferente ter uma família no mesmo nível de pobreza com oito anos de estudo da mãe, comparado a uma família com a mãe com zero ou um ano de estudo. Sob o ponto de vista geracional o que interessa é a educação da mãe. Sob o ponto de vista de investimento em educação, por exemplo, a tendência temporal na renda não corresponde à tendência observada na mobilidade educacional das mães. A escolaridade das mães apresenta um processo de crescimento histórico muito mais rápido do que o crescimento na renda *per capita* familiar.

Finalmente, para concluir, apresento um teste do modelo de convergência da renda com a especificação de David Bloom. Não é nenhum ufanismo em defesa da econometria, o teste só foi feito para iluminar a questão do dividendo demográfico. Peguei a especificação do modelo de Bloom aplicada para países e apliquei para os dados municipais do Brasil. Assim, usando a renda familiar média do município como *proxy* para renda *per capita* num município, apliquei o modelo de convergência da renda na especificação de Bloom, que incorpora uma medida do dividendo demográfico na especificação da regressão.

O teste do dividendo demográfico na década de 1990, consiste na estimativa da regressão com dados dos Censos Demográficos de 1991 e 2000. A variável dependente é o crescimento da renda real *per capita* na década e controlamos pela razão PIA/POP no ano de 1991. O que é a razão PIA/POP? É o inverso da razão dependência e isto é uma *proxy* do dividendo demográfico. Quanto maior for a razão PIA/POP maior é o potencial dividendo demográfico. Resta saber se isto afeta o crescimento da renda real *per capita*. Os dados mostram que variações de pequenos intervalos na razão PIA/POP geram um crescimento na renda *per capita* de até dois pontos percentuais. Ou seja, a estimativa aponta para um altíssimo dividendo demográfico. Alguém perguntará: “Mas a renda *per capita* brasileira ficou estagnada nas décadas de 1980 e 1990. Então, isto não contradiz todo o fato estilizado do dividendo demográfico obtido na regressão?”. Digo que essa pergunta faz todo o sentido, mas apesar da aparente contradição, a correlação apresentada na regressão é robusta. No caso há um controle por outras variáveis e a inferência correta seria a seguinte: Tudo bem, houve a década perdida, não quero mudar essa história; quero apenas dizer que, se o Brasil não estivesse em plena transição demográfica, com um aumento na razão PIA/POP, provavelmente o peso negativo da década perdida teria sido maior, provavelmente teríamos tido uma revolução. A renda *per capita* teria decrescido ao invés de ter estagnado. Acho que é esta a interpretação correta. O teste correto do dividendo demográfico não é o teste do que se observou na década, sem controlar por nada, é o teste da análise multivariada que fiz. O que isso quer dizer é que, sob o ponto de vista da análise multivariada – sem querer inferir causalidade nenhuma – a razão PIA/POP arrefeceu, na medida em que aumentava, em quase todos os municípios do Brasil durante esse período,

as conseqüências da política econômica implementada na década de 1990. Isso não foi intencional pelos formuladores de política econômica, mas é claramente um bônus em todos os sentidos. O período entre 1990 e 2000 é exatamente o período em que o crescimento da razão PIA/POP foi maior. No século XXI o crescimento na razão PIA/POP é muito menor do que o observado entre 1980 e 2000. Isto significa que o grosso deste bônus já operou no passado. E operou não intencionalmente. Ele serviu para arrefecer o teria sido uma conseqüência mais desastrosa da crise.

Talvez nós demógrafos tenhamos até uma certa culpa por não ter discutido este bônus nos anos noventa, mas certamente isto não teria sido suficiente para alterar os rumos da política econômica no país. Eu me lembro que pouco depois de terminar meu doutoramento, falei que no Brasil, na década de 1990, haveria um grande potencial de poupança, tendo inclusive feito uma apresentação no Banco do Brasil. O fato é que se o Brasil tivesse crescido mais nos anos 90 o país teria auferido maiores bônus. Pelo contrário, mostro aqui que, provavelmente, a crise social teria tido uma dimensão muito maior do que teve, se não fosse o bônus. Só que isso foi totalmente não-intencional.

Sabemos que o país nunca teve uma política explícita de planejamento familiar, até recentemente. No final do ano passado foi lançado um programa, depois que a fecundidade já tinha caído, com um objetivo que não tinha nada a ver com controlismo. Independentemente da ausência de política populacional, houve conseqüências não intencionais dentro do processo de crescimento econômico. Este é um exemplo para o planejador de políticas, saber o que resta de conseqüência da estrutura etária, como por exemplo, o fato de que a participação dos jovens diminuirá, poderá ainda causar impactos no desempenho futuro. Há uma chance de uma política integrada de cidadania muito mais efetiva, que pode ser realizada a um custo muito menor. A chance de se implantar políticas públicas que levem em conta a dinâmica demográfica é, agora, muito maior.

Por isso, como demógrafo, penso que a CNPD tem de atuar para demonstrar estas possibilidades. Fiquei surpreso quando, neste seminário, o secretário do Ministro da Previdência disse, em alto e bom som, que o Ministro tinha ouvido falar de bônus demográfico pela primeira vez no início da semana, quando o seminário foi mencionado. Temos uma parcela de culpa por não difundir mais efetivamente esta temática. Faço a *mea culpa* e acho que o tema é menos controverso, hoje, porque não se discute mais uma política controlista e a transição demográfica já ocorreu.. O que se discute agora é: o efeito de uma transição que já existe, e o que a estrutura etária pode causar de restrição e de incentivo a políticas sociais inclusivas e igualitárias. Esta é a perspectiva futura que julgo pertinente.

DIVIDENDO DEMOGRÁFICO: MÉXICO

OCTAVIO MOJARRO

Conselho Nacional de População – CONAPO, México

Me gustaria agradecer al Eduardo Rios-Neto, por habernos invitado a este Seminario, donde se conmemoran 10 años de la Comisión de Población y Desarrollo de Brasil, muy conocida en México y muy respetada por los integrantes que tiene la misma. Nosotros, en el CONAPO, que es el hermano de la Comisión en México,

tenemos treinta y tantos años, un poquito más viejos que la Comisión, que apenas anda con su décimo aniversario.

Gracias también a Joseph Potter, que nos hizo esta conexión para que pudiéramos establecer algunos vínculos. Yo sé que en el ámbito de la academia hay muy extensos y frecuentes vínculos entre el Colegio de México y la Comisión de aquí. Pero ahora, le vamos a cambiar un poco la tónica, vamos a hablar en un curso más institucional de la política de población en México.

He preparado algunas láminas para ustedes, donde se puede ver como ha caminado lo que llamamos de la transición demográfica en México. Que es, quizás, muy similar a la que ocurre aquí en Brasil. Empezamos en 1970 con las tasas más altas de crecimiento: 3.4, 3.5 y hemos venido reduciendo significativamente hasta en estos días. Estamos estimando en el CONAPO, una tasa natural de 1.4. Debido a la migración, estamos a una tasa de crecimiento del 1%. Esto implica que, si antes se doblaba la población cada 25 o 30 años, ya no se va a doblar más la población, según nuestras previsiones. Nos vamos a quedar en cerca de 130 millones de habitantes, en lugar de los probables 170 o 180 millones de habitantes si hubiéramos seguido con una tendencia como la de 1970. Esa es vista a través de la tasa de natalidad y la tasa bruta de mortalidad. Lo que quisiera decirles es que hacia 1974, sucedió un cambio dramático en la política de población de México. Ya venía bajando la natalidad, pero en 1974 se hizo un cambio estructural, se hizo una política, se cambió la ley. Nuestra constitución cambió; así, como la ley de población era pronatalista, se creó el CONAPO y se formó una política pública.

Hoy los politólogos están diciendo que el ejemplo de la política de población de México pudiera calificarse como un ejemplo de una política de Estado. Por que ha continuado durante tres décadas en una misma orientación, nos preocupaba mucho el crecimiento natural y fue sobre ese que nosotros trabajamos. En México, se hizo pública la planificación familiar, los métodos son gratuitos para todas las personas, la mayor parte de la fuente de información es pública y se reconoce que este programa público aceleró lo que ya venía dándose, que era un descenso en la fecundidad.

Pero no todo es promedio. Hay sus enormes diferencias, tanto en la mortalidad como en la fecundidad. En el área de la mortalidad infantil, tenemos dos extremos: Chiapas, que está en el Sureste de México, y el Distrito Federal, que me parece que es el más avanzado en la transición demográfica. Las diferencias se mantienen, nada más que los niveles cambiaron. Creemos que van a continuar estas diferencias, aunque se van a hacer cada vez más pequeñas. Eso es en mortalidad infantil, y lo mismo ocurre con la tasa global de fecundidad. Hay Guerrero, que también está al sur de México, y el Distrito Federal, que es el centro, el más avanzado, donde se gestó los primeros cambios en la fecundidad, etc.

El mapa nos muestra a partir de cuando se tuvo seis hijos en promedio de tasa global de fecundidad. Observamos que el norte de México tuvo estos hijos hace 10 años, antes que ocurrió con los estados en el sureste. Entonces, hay como una diferencia entre 10 y 15 años en el terreno de la transición demográfica. Voy a tratar de ver un poco la demografía, centrándonos en el bono, ventana de oportunidad demográfica. La segunda parte, la voy a tratar sobre aspectos institucionales, cómo se han considerado estos conceptos en la práctica, en la política, en la realidad.

El descenso de la fecundidad, como ustedes bien saben, pues ha provocado un cambio en la estructura por edad de la población. Y ahí va reduciendo, entonces se van ampliando las edades centrales y luego el envejecimiento hacia el año 2050. Uno de cada 20 tiene 60 años o más, en el 2050 uno de cada cuatro tendrá 60 años o más. Ese es el tamaño de la diferencia.

Observamos, entonces, que hoy la mitad de la población vive en pobreza y de eso, los niños son más, y donde se asienta más es en las áreas rurales. En el año 2050, nosotros pensamos que la pobreza se puede trasladar a los adultos mayores. Ese es uno de los grandes retos que nosotros vemos en la política de la población de México. Algo tenemos que hacer para poder transformar la realidad de los niños ahora para que no se reproduzca en edades avanzadas.

Para eso, nosotros conceptualizamos lo que se llamaba la ventana de oportunidad, como dice ahora un demógrafo muy apreciado en México, que se llama Benítez Zenteno: *"Ahora es cuando la demografía tiene que dar la cara por desarrollo"*. Ya bajó la fecundidad, ciertamente tuvo beneficios, pero ahora es cuando esto tiene más importancia.

Vemos, creo que esto ya se reconoce, que el grupo 0 a 14 años viene disminuyendo, en términos no solamente porcentuales, sino en términos absolutos. Pero el grupo de 15 a 24, donde existen varias generaciones, se mantiene en cerca del 20% de la población entre 1990 hasta el año 2015. Pero el grupo 25 a 29, donde está la mayor fuerza de trabajo, tiene un crecimiento muy grande y esperamos que el envejecimiento también venga, pero después del año 2020, 2025.

La siguiente está muy bien, esa es la que nosotros consideramos cuando vamos a tener las mejores condiciones demográficas para impulsar el desarrollo. Llamamos de bono, ventana, dividendo, no tenemos una definición clara, nosotros nos quedamos con el área de bono por su impacto publicitario y como ustedes ven ahora, rápidamente preguntan: ¿qué es? Eso nos ha gustado, entonces ahí va la explicación. Y es una simple relación de la tasa de dependencia.

El bono también depende de cómo se fue dando la transición demográfica, y vimos ahora Guerrero, que tenía como 15 años más tarde en descender la fecundidad, pues el bono va a estar reflejado como en el 2020/2025. Pero el Distrito Federal, que ya comenzó desde antes el descenso, su tasa de dependencia más favorable está hoy y unos años posteriores.

Un dato curioso que está ocurriendo en la población de México, es que la escolaridad ha subido enormemente de 1970 a hoy. Casi 8 años de promedio escolar, aunque si nos comparamos con la OCDE somos los últimos, y un poquito mejor en América Latina.

La competencia. Esto nos importa mucho, por que cuanto más escolaridad tienen los jóvenes, habrá mejor oportunidades para competir en el mercado de trabajo en mejores condiciones. Sobre todo, porque nosotros tenemos el país vecino del norte, que son los Estados Unidos.

En el CONAPO, nos dedicamos a hacer las proyecciones de población nacionales y derivadas. Un ejemplo de eso es la de la PEA. Entonces, calculamos que 910 mil empleos nuevos se deben generar de aquí, que es el tope máximo que hemos visto, al año 2010. Y luego después, del año 2010 al año 2020, 700, y luego 400. ¿Por qué? Por que la corte de esta generación que se va incorporando al mercado de trabajo va a disminuir.

Aquí hemos hecho algunos ejercicios y se han incorporado algunos economistas que conocen muy bien y a detalle la economía mexicana. Y este, ha hecho algunos esfuerzos por, la raya amarilla es el crecimiento de la población activa, y la línea roja son los que se llaman puestos de trabajo. Son puestos o plazas de trabajo derivadas de la contabilidad nacional. No son como las encuestas, que son personas, aquí son puestos. Entonces, los economistas generan esta estadística, entonces pues tenemos en peligro el bono, por que cada vez más crece la población económicamente activa, y los empleos formales o remunerados, con esta visión crecen menos. Aunque por ahí del 1995 en adelante parecen ser que la cosa empieza a retomar su ritmo.

Algunos ejercicios siguientes son en personas y no me voy a pasar rápidamente aquí por que puede ser muy criticable. Creo que tengo problemas con el año de 1991 en la definición de la formalidad, yo no más lo dejo ahí. Parece que ha disminuido ligeramente la formalidad. Sin embargo, cerca del 45/50% en la raya morada son de carácter informal. La ventaja de aquí es que los jóvenes cuando se ingresan en el mercado de trabajo ingresan muy probablemente en la informalidad, luego, se disminuye, y con la edad otra vez aumenta la probabilidad de entrar en un mercado informal.

Algunas evidencias de que la formalidad puede estar cambiando, es que la proporción de gente ocupada que gana menos de dos salarios mínimos tiende a disminuir. Y es así con los censos, el censo de 1990 y el censo del 2000. Entonces, nos da la idea de que se cortó la tendencia a disminuir los salarios reales, finalmente después de 30 años de estar perdiendo y perdiendo año tras año. Eso se paró y ahora la curva empieza lentamente a descender la mejoría en los salarios reales.

Este ejercicio, también de Hernández Laos, es un ejercicio que dice: "*¿Cuánto debe de crecer el Producto Interno Bruto para generar la máxima absorción de las fuerzas de trabajo?*" Otra vez, puestos de trabajo. Hernández Laos dice: "*El Producto Interno Bruto debe crecer entre 3.9 y 4.7% constantes en promedio, de aquí hasta el año 2030*". Si eso ocurre, entonces la economía absorberá 85% de la PEA, en términos formales. Realmente, nos queda el 15%, 5% tradicional del empleo abierto y 5% del llamado subempleo o informal. Parece ser que esto es plausible bajo ciertas circunstancias. Esto es, bajo ciertas circunstancias, si ocurren los supuestos que están detrás del crecimiento, podría ser. Pero es plausible, ya lo hizo la economía mexicana años antes, crecer más del 6 o al 6. Dice: "*Pero las actuales condiciones pueden ser menos*". Y él asume que el 4.8 puede ser. Cuando Fox toma la presidencia, dijo: "7". Pues nunca vamos a llegar al 7, según los economistas de México.

Ahora vamos a la parte institucional. Tenemos un sistema de planeamiento por ley que es para todos los sectores: agricultura, salud, educación. Tienen que hacer un programa de 6 años forzosamente. Los regionales también los hay, los institucionales y también hay los especiales, como el Programa Nacional de Población. Nosotros hacemos un programa sexenal y ahí es especial, por que cubre a varios sectores, no está sectorizado en alguna parte ni regionalizado, ni es de una institución, es de la comunidad sectorial. Cada año tenemos que hacer un análisis de esos. Lo mismo ocurre a nivel general. Ocurre en los estados y en los municipios, y entonces ahí pongo como ejemplo el Programa Nacional de Población, que es nacional, y luego se baja a nivel estatal a través de los COESPOS, y luego a través de los COMUPOS.

Presentamos una gráfica del Plan Nacional de Desarrollo de Vicente Fox. No se lo dimos en el CONAPO, pero no sé de donde lo sacó, así lo trae y dice que la transición demográfica es la que está condicionando las otras transiciones y pone como ejemplo la menor tasa de crecimiento, cambia la estructura por edad y la oportunidad que tiene la economía para aprovechar el bono demográfico. Así lo escribe el Plan.

Dice que eso va a dar contraste con la política y efectivamente. La política, más que el aspecto de gobernabilidad, lo que viene es una generación de jóvenes que no están votando. De hecho, ya no votaron en el 2000 por el antiguo sistema, por una corriente de jóvenes que se está explicando que fue motor del cambio. Segundo, reformas económicas. Se están proponiendo varias reformas, la fiscal, la energética, la laboral, para que esto pueda trabajarse. Y tercero, un desarrollo social muy amplio, basado en el desarrollo humano a través de la educación y salud.

Lo que nosotros tomamos de esos lineamientos es: ¿qué perspectiva demográfica tendrían? Lo del desarrollo humano, nosotros pensamos que tienen dos vertientes: una con el crecimiento de la población y la distribución territorial – yo no sé aquí en Brasil, pero nosotros tenemos una enorme concentración y una enorme dispersión. Muy poquitas ciudades tienen la mitad de la población, y miles y miles de localidades pequeñas. El 25% de la población vive en ellas. Entonces, es un reto grande, y nosotros decimos que ahí podía haber el desarrollo social y humano y orientar el crecimiento y el ordenamiento territorial y otras áreas. El crecimiento con calidad, dice el plan que va a hacer la reforma fiscal de tal manera que tenga los suficientes recursos para invertir en los jóvenes, de tal manera para aprovechar el bono demográfico para el envejecimiento. Ese es el compromiso intergeneracional que tiene el presidente Fox con su Plan. En orden y respeto, es lo que tiene que ver con la fecundidad, sobretodo la fecundidad y salud reproductiva que está en el marco de los derechos reproductivos.

Lo que vimos nosotros es que ahora se establecieron los vínculos entre el Plan y el Programa, y entonces vimos que en desarrollo humano era que la política de población puede contribuir para cerrar el círculo vicioso entre retraso demográfico y retraso social, mejorar la distribución del ingreso, arraigar una más sólida cultura demográfica y cambiar la ley. La ley del 1974 ya no nos ayuda para los programas, tenemos que cambiarla, modificar su estructura. Ahora están otras condiciones, en eso estamos con los legisladores.

Otra cosa en crecimiento o en calidad, es anticipar las demandas. Aquí es donde encontramos y tienen que ver con la plática de hoy, en esta parte es donde nosotros incorporamos las demandas derivadas del cambio en la estructura por edad en el área del crecimiento con calidad. Y luego, el orden y respeto, lo que tiene que ver con salud reproductiva y la migración en México/Estados Unidos, que está creciendo enormemente.

Una vez tenidos estos vínculos, entonces el Programa Nacional de Población en sí mismo tiene objetivos y estrategias. Los objetivos son los que he mencionado antes y esos se desdoblán en estrategias. Yo también voy a poner estas, las que están en "*verde e amarelo*", que tienen que ver con atender las demandas sociales por el cambio en estructura por edad y que se desdoblán en tres: aprovechar las oportunidades que brinda el bono demográfico, tal como está escrito muy

generalmente en la primera parte, en los jóvenes y, tercero, en los adultos mayores. Esa es la parte fuerte.

Vienen, entonces, otras de las ciudades y cómo aprovechar el bono demográfico. El Programa Nacional de Población específicamente, dice en la parte del bono demográfico que tenemos que tener una coordinación interinstitucional para que el bono demográfico baje a los tres sectores. Y hacia los jóvenes también, mucha actividad relacionadas con su salud reproductiva, pero también con una percepción de que ellos van a ser los que estarán en la cúspide de la pirámide, y que se deben de preparar por dos cosas: para asegurar su salud, la prevención, y para ahorrar lo suficiente para que cuando lleguen a viejos tengan la manera con que comer. Estas son las grandes partes que tenemos escritas en el Programa Nacional de Población.

Otras políticas de acompañamiento que no las tiene el Plan, sino que son de otros planes, de otros sectores. Son ellas: quiere Fox, o quería, un crecimiento de 7%. No lleva más que 3 o 4, 3.3. Nunca se supo de donde salió, pero él quería el 7. En general se emplean los que ya vimos. Mejorar la condición de la mujer, fomentar el ahorro y políticas para incrementar la productividad que están en otros programas del área económica.

Lo que dice Fox cuando presenta su Programa de Población: hacer de la transición poblacional un aliado de nuestro progreso. Nuestras tareas inmediatas son combatir la pobreza y hoy, dice, tenemos un arma para superar las desigualdades y la pobreza, que es el bono demográfico. Es la oportunidad de la demografía y la edad para realizar eso. Si no, también él dice, perderemos esa oportunidad y seguiremos bajo otra circunstancia.

La siguiente es una matriz, desde ya muy operativa: ¿qué dicen los programas sectoriales y qué dicen las líneas del Plan Nacional del Desarrollo? Uno quisiera ver completo de palomitas, pero no siempre es así, entonces son las interacciones que uno tiene: ¿por qué? Por que si bien el Plan Nacional del Desarrollo dice aprovechar el bono demográfico, el Plan Nacional de Población salió mucho después. Y no fue marco suficiente para que todos los sectores se apropiaran de lo mismo. Un desfase, y ese desfase ahora nos hace ir vinculándolos de acuerdo con sus contenidos.

Veamos algunas cosas más operativas, por ejemplo, en Sagarpa, el empleo temporal en la agricultura. En Sedesol, es la política social, varios programas están ahí comprometidos para avanzar en la estructura por edad; es la pobreza, el territorio, la vivienda, nunca visto en México. El crecimiento de la vivienda es inusitado, el crédito a la vivienda es enorme. 700 mil viviendas se están construyendo por año, lo suficiente para el crecimiento de la población y más. Y el hábitat también, ahora en la parte urbana.

La siguiente es la Secretaría de Educación Pública, SEP. En ella, hay una cosa muy interesante: ya no construyen primarias ni secundarias. Pura Media y Media Superior, debido a los cambios de la estructura por edad. La SEP, a mi modo de ver, fue quien más se ha apropiado del cambio de la estructura por edad.

En salud, el programa de salud reproductiva y planificación familiar. El Instituto Mexicano de Seguridad Social, IMSS, es el seguro social, y aquí tiene tres cosas: uno, ellos percibieron que de acuerdo con el envejecimiento demográfico proyectado por el CONAPO, las pensiones no iban a ser suficientes para atender a los jubilados.

Entonces, el año pasado ya reformaron el seguro social, los niveles de participación fueron más altos, subieron las tasas de interés que le dan al trabajador y subieron la edad. Dos años para jubilarse todos y pusieron a la gente a aportar un poco más debido a este envejecimiento. Eso es la interpretación de un bono demográfico en su más alta comprensión, prever y capitalizar ahora para el futuro. Y así otros programas.

Hernández Laos, en esa gráfica que les explicaba, estima que el crecimiento del producto de 11% puede deberse al cambio en la estructura por edad. Ya viendo y estudiando un poco más como se mide el bono demográfico, esta es una simple igualdad.

El Producto Interno Bruto es igual a 100% y se desagrega, como le hace David Bloom, para los países asiáticos, y solamente es la PEA entre la población total, y ahí mide el cambio de la estructura por edad. Yo creo que es muy agregado, muy simple, ya hicimos otros ejercicios un poco más depurados. Pero nos da una idea. Fíjense, si ahora le hacemos casos a Hernández Laos, y él dice que el Producto crece al 4.7%, entonces el bono demográfico podría ser de 22%. La contribución del cambio a la estructura por edad podría ser hasta el 22% del Producto Interno Bruto.

Al final, yo creo que, aquí voy a terminar solamente sumalizando. Creo que se ha generado una conciencia pública, pero más bien es política. Entre los políticos, todos los candidatos que he escuchado hablan del bono demográfico, no sé por qué. La mejor oportunidad es usar el bono demográfico, los tres candidatos ya hablan eso. Entonces, es más bien política y en los sectores públicos también.

Existen estrategias para reducir la pobreza, como viviendas y becas. Fox, por ejemplo, apostó que los jóvenes deben estudiar becados; hay 5 millones de becarios. O sea, él tiene la idea de cómo incrementar el capital humano. Sin embargo, la economía no está creciendo como se debe. Entonces, por ahí todavía nos falta. Lo que concluyo yo es que no sabemos muy bien cuales son los mecanismos del mercado de trabajo que hacen posibles que una persona se incorpore al empleo formal y, como no sabemos eso, no sabemos que políticas y que estrategias seguir. Es por eso que ahora que tenemos un Proyecto con Joseph Potter, y, ojalá ustedes, a través de Eduardo, podríamos encontrar algunas estrategias propicias para que nos ayuden a bajar el bono demográfico a las instancias que tienen la operación de los presupuestos, puesto que observamos que los presupuestos andan por un lado y el bono anda por el otro; se trata de unirlos, a ver cómo lo hacemos. Gracias.

DEBATE

Ralph Hakkert – Achei a apresentação do Eduardo muito interessante. Ele levantou uma série de questões que realmente são muito importantes, do ponto de vista analítico e da compreensão do bônus demográfico.

Só fiquei um pouco cético em relação ao mercado de casamentos. Para atenuar certos temores ou esperanças em certos círculos, queria dizer que me lembro dos meus dias de estudos de graduação, em que o professor, em certo momento, fez uma análise dos efeitos da Primeira Guerra Mundial sobre o mercado de casamentos na França, já que naquele período morreram muitos homens. Esperaríamos um enorme desequilíbrio no mercado de casamentos, onde sobrariam muitas mulheres, mas de

fato não foi bem isso que aconteceu, porque de alguma forma o mercado se ajustou. Mudaram os padrões de casamentos em termos etários e no final o superávit de mulheres no casamento não foi tão grande assim. Acho que isso poderia ocorrer no Brasil também. Não está escrito em pedra que os homens têm de casar com mulheres sempre mais jovens do que eles. Na medida em que mudam as realidades demográficas, essas convenções sociais também tendem a mudar um pouco. Há uma série de processos sociais que podem levar a um ajuste desse mercado. Mas você fez isso, para provocar um pouco de discussão, não é?

Eduardo Rios Neto – No curto prazo, concordo plenamente com esse ajuste. Há uma literatura muito grande que mostra que a razão de sexos tem um impacto do poder de barganha relativo da mulher com o marido. Em regiões onde tem muita mulher e pouco homem, o valor da mulher na união é medido pela taxa de salário, pela participação dela na PEA, pela mortalidade infantil, etc. Sei que é controverso, mas é bastante robusto esse resultado. Eu mesmo já apliquei no Brasil.

Tem regiões como, por exemplo, de minas, de garimpo, na região Norte, em que a maioria é medida por peso. Em Serra Pelada, a razão de sexos era tão desequilibrada, tinha tanto homem para poucas mulheres, que passou de “x” quilos, já estava no mercado. Era uma coisa até chocante. Por outro lado, em outras regiões, a proporção de solteiras – razão de sexos é um ótimo preditor da proporção de solteiras no curto prazo. Socialmente, com longo prazo isso é um problema de ajuste. Não quero polemizar, mas o que digo é que essa é uma variável exógena, pouco usada por demógrafos. Talvez, porque venha de uma cultura da demografia, estigmatizada, que é a ecologia urbana e social. Concordo muito com a crítica, mas acho também que não dá para ignorar. E esse choque é suficientemente novo para, pelo menos, olhar o que vai acontecer.

Ralph Hakkert – Com relação à fala do Octavio, atualmente estou trabalhando num modelo parecido, que estamos aplicando em vários países da América Latina como Venezuela, Bolívia, Equador, Honduras. De uma forma geral, o que está saindo não é modelo de crescimento econômico, mas de redução da pobreza. A redução de pobreza que está acontecendo nestes países pode ser atribuída ao bônus demográfico, à conjuntura demográfica, numa medida que corresponde mais ou menos a 1% adicional de crescimento econômico.

José Eustáquio Diniz Alves (ENCE/IBGE) – Em primeiro lugar é interessante que o Ministro da Previdência do Brasil não saiba o que é bônus demográfico e no México, o Presidente saiba, os candidatos saibam. Portanto, a primeira coisa a ser feita é falar o que é demografia e, depois, o que é bônus demográfico. A Comissão Nacional de População e Desenvolvimento só tem 10 anos no Brasil porque houve resistência. Se ela tivesse nascido 20 anos antes, teria tido um caráter controlista. No caso do México, que é o caso mais claro, passou-se de uma política natalista para uma controlista da natalidade. Mas, os efeitos – isso que acho interessante, a queda da taxa de natalidade e fecundidade – no Brasil e no México foram mais ou menos os mesmos. Tanto o México, com uma política mais controlista, quanto o Brasil, com uma política *laissez faire*, chegaram numa mesma taxa de fecundidade no ano 2000.

Gostaria, então, de saber do Octavio, qual foi o papel desta política controlista da natalidade do México, se ela teve efeito mesmo e se não tivesse esta política

aonde teria ido a fecundidade. E, para o Eduardo a seguinte questão: você trabalhou com projeções oficiais do IBGE. No próprio IBGE, está tendo uma revisão dessas projeções porque ele foi conservador na queda da fecundidade. Se trabalharmos com outras projeções, o piloto censo dos Estados Unidos, da ONU e também outras projeções, vemos que o efeito é maior ainda do que o que você mostrou a questão da mulher no bônus demográfico, como a PEA feminina está crescendo muito. O efeito da estrutura etária, o bônus separado por gênero será maior ainda nestas próximas décadas. Gostaria de saber se você trabalhou sobre isso.

Suzana Cavenaghi (ENCE/IBGE) – Já que fui citada pelo Eduardo, gostaria de dizer o seguinte em relação aos dados. É só fazer uma simulação que vemos que ele pulou logo para a conclusão. Aquele grupo que tem 4,1 é muito pequeno se comparado com a população toda, então obviamente o efeito em longo prazo não poderia ser assim. Mas temos de pensar, acredito, que este 4,1 é média. Existem mulheres com muito mais que 4,1, filhos; apesar de pouco são alguns milhões. Então, temos de pensar na política de acesso à contracepção, que é algo muito freqüente. Mas este é um assunto para a próxima sessão. Quero dizer o seguinte: você disse que era o momento propício para falar deste assunto, sem nenhuma culpa, sem nenhuma restrição, nenhum policiamento para falar sobre o bônus demográfico porque já não há mais uma questão de controle de natalidade. Mas acho que temos de pensar muito sério numa política de saúde reprodutiva, porque o bônus demográfico – e já fiz esta pergunta para alguns economistas discutindo nesta sessão – supõe que as pessoas entrarão na educação e terão emprego, porque se não tivermos emprego não adiantará o bônus demográfico. Na América Latina toda, tem-se um padrão de fecundidade que acontece muito cedo, as mulheres têm filhos muito cedo, elas e os maridos não têm chance de estar na escola e de entrar no mercado de trabalho produtivo. Então, como vamos aproveitar o bônus demográfico com este padrão de fecundidade? Temos mais o que discutir, e esta questão tem de ser discutida. Obviamente que não é dizer: as mulheres não podem ter filhos mais cedo; não é controlar isso para terem filhos mais tarde. O que podemos é fazer com que as mulheres e homens continuem na escola, tenham uma boa educação, entrem no mercado competitivo e tenham seus filhos quando quiserem. A saúde reprodutiva faz parte da discussão do bônus demográfico.

Tania Patriota (FNUAP) – Yo quería saber si hay algún estudio en México que relaciona la migración y su efecto en el bono demográfico, esto por que usted habló de la importancia de la migración en México. Yo no tengo una hipótesis, por que no sé cuál es el nivel de educación de la población que está migrando. Si esto tiene algún efecto, si se ha hecho algún estudio sobre el efecto del uso del bono demográfico en México, considerando el gran número de migrantes de esta Edad Económicamente Activa.

Paula Miranda-Ribeiro (Cedeplar/UFMG) – Uno de los objetivos era la equidad de género. ¿Hay una forma de operacionalizar? ¿Cómo hacerlo? ¿Si han pensado en algo o no?

Sra ? – Uma pergunta para o Eduardo. Você fez um *post factum* para a década de 1990 e usou como indicador a questão da renda per capita do rendimento. Fico preocupada quando usamos somente este indicador porque acabamos com a

educação em termos de qualidade. Vimos o teste que foi feito em que as crianças saem da escola sem saber escrever. Então, fico pensando como estes modelos, em que se joga o indicador e tira-se uma conclusão de que foi bom, que não tinha tanta criança, que resolvemos o problema educacional no Brasil. Penso se não estamos fazendo uma relação muito direta, sem considerar que, de repente, este bônus deveria também ser pensado na qualidade do ensino público que chegou a um ponto crítico.

Simone Ambras (Senado Federal) – Gostaria de fazer uma pergunta pontual para o Eduardo: qual o modelo usado para estimar a renda per capita. Você mostra ali o efeito ouro da razão de dependência, controlado pelo que chamou de política desastrosa das últimas décadas que levaram à queda da renda. Mas, o que introduziu no modelo para controlar estes outros efeitos que tirariam o resultado negativo?

Octavio Mojarro – Bueno, si entendí bien, tengo tres preguntas, la política México/Brasil, la migración y equidad de género.

Siempre cuando me hacen esta pregunta de la política, pienso: sin políticas, Brasil llegó a fecundidades similares, y México, con una gran política desplegada, también llegó a igual. Me recuerdo de las palabras de la maestra Miró: ¿eso de la política, es explícita o es implícita? La nuestra es explícita, está en la Constitución y en programas, es pública. La planificación familiar y salud reproductiva es pública, es el Estado el responsable, y gratuitamente tiene los métodos en todos lados y estimula en cierta manera que los pobres y cualquier persona tenga acceso en plena libertad y derechos a los métodos con información. Esa es la nuestra política. La política de Brasil tengo poco conocimiento, pero me parece que es implícita, me parece que está en el sector privado. El Estado no quiso o no ha querido, o algún debate tuvieron que no la hicieron explícita. Entre lo implícito y lo explícito, tenemos que encontrar alguna diferencia. Yo lo digo de las diferencias y por algunos trabajos de Joseph Potter, parece ser que las diferencias entre pobres y ricos aquí es mayor que en México. Y si uno revisa el Programa Oportunidades, muy reciente, hicimos una encuesta con el Programa; los beneficiarios tienen menor fecundidad y mayor uso que los no beneficiarios. Entonces, programas destinados al combate de la pobreza, como es el nuestro, tienen un contenido de salud reproductiva que lleva a reducir las diferencias sectoriales. No hay costo, no cuestan los anticonceptivos en México.

Yo creo que también es más interesante para la política, sea explícita o implícita, hacer como hicimos; nosotros le dimos un seguimiento, cada tres años tenemos una encuesta nacional de cómo iba. Y hoy, vemos que nos quedan solamente ciertas áreas en las cuales nosotros calificamos como rezago. En el resto, solamente hay que mantener con información y calidad muchos de los servicios de salud reproductiva. Sin conocer bien Brasil, veo que hay alguna posible diferencia en eso.

En respecto a la migración, hemos hecho un gráfico por los estados migrantes. Los estados del Centro Occidente fueron migrantes después de la Segunda Guerra Mundial, pero si ya se acabó la Segunda Guerra Mundial y siguieron siendo migrantes. Es la zona tradicional de la migración. Pero lo que nosotros vemos es: no sé como conceptualizar lo que ya le llamo un envejecimiento adelantado. Si tomamos la franja de 15 a 35 años, esa es la que se está yendo, entonces quedan los viejitos,

los niños y las mujeres, pero también las mujeres ya están migrando. El bono demográfico, por así decirlo, aunque se queda mucho, hay bono demográfico. En Guerrero, por ejemplo, hay, por que son cerca de miles y se va el 10%. 10 millones de mexicanos están viviendo en los Estados Unidos, lo que es aproximadamente 10% de la población. Entonces, parte del bono demográfico se está yendo a Estados Unidos. Hay debate en México si debemos ser un país de migrantes o no. Si es así, entonces pongamos la estructura institucional para que los que se vayan, se vayan ordenados, legales, siempre que Estados Unidos quiera, que hasta la fecha no ha querido.

Sin embargo, la historia nos dice que el desarrollo regional no ha sido lo suficientemente impulsor para detener a la gente. Desde 1940, la gente se están yendo a los Estados Unidos, a pesar de que hay desarrollo regional. Es un debate que no sabemos si es bueno o no. El hecho es que hoy las remesas es el segundo lugar de divisas en México, después del petróleo. Y hay alguien que ya contó: "al petróleo cuesta sacarlo y venderlo". La fuerza de trabajo también costó educarla. Pero hay alguien que hizo cuentas alegres y resulta que las remesas, en términos netos, son mayores que el petróleo, y miren que el petróleo es la principal fuente de sostenimiento del Producto Interno Bruto. Entonces, hay el debate, y ahí estamos, por que es emergente la migración de 1990 para acá, es un crecimiento terrible que antes no era muy significativo. Volviendo al asunto, hemos hecho, pero no lo hemos calificado en términos de Producto, esto que hizo Hernández Laos, también está para las entidades federativas y está publicado por el CONAPO, pero yo lo tendría con mucha precaución. Por eso, no me atrevo a decir la relación entre Producto y migración. Todavía no.

En términos de equidad de género, en el CONAPO lanzamos, desde 1970, el Programa Nacional de la Mujer. No se llamaba todavía género, era mejoramiento de la situación de la mujer. Pasado el tiempo, en 1990, llegó el género y nosotros lo impulsamos desde el CONAPO. La perspectiva para todos los sectores incluyeran la perspectiva de género. No sabíamos muy bien lo que era, ni las ONG sabían bien, se decían las *baluartes del Cairo*, pero en realidad no sabían exactamente de que trataba el asunto. Pero, lo que nosotros cavamos como área de trabajo y toda la comunicación que nosotros hacemos, lleva implícito el género. Todas las campañas del CONAPO – tenemos treinta y tantos años – llevan la perspectiva de género, y todo lo que es capacitación en sexualidad lleva la perspectiva de género. Y gracias al movimiento feminista de México, se creó el Instituto Nacional de las Mujeres, que ahora es el encargado de operar la perspectiva de género en todos los sectores y tiene una matriz similar a esa que presenté

Eduardo Rios Neto – Pedirei desculpas por ser telegráfico por causa do adiantado da hora. Na pergunta do José Eustáquio sobre o bônus demográfico, incorpora-se todo o potencial. Mas você tem toda razão: há especificações quando se pode incorporar o mercado de trabalho – está no texto da Revista da ABEP –, não a medida do bônus, mas a importância disso. Foi apresentada pelo Octavio Mojarro a diferença do emprego formal e informal, neste caso, taxa de ocupação diferenciada por sexo e o diferencial de produtividade de emprego de boa ou má qualidade afeta a especificação que se pode fazer. Mas, nesta especificação PEA sobre população total, tem-se o potencial do efeito demográfico puro.

No caso da Suzana, primeiro, a pergunta é sobre bônus, mas não se está desqualificando o resto do debate, inclusive, o planejamento familiar. No *paper* da ABEP, faço uma discussão sobre idade do primeiro nascimento, formação da união e investimento em educação. São as três incógnitas-chaves. Quero dizer que concordo que é absolutamente relevante aqui, foi mais uma questão de focalização. Estamos estudando proficiência como medida de qualidade, óbvio que a questão da qualidade é muito importante e ela até explica por que foi feito aquele cruzamento por educação da mãe. Exatamente um dos indicadores fundamentais para superar a questão da qualidade na proficiência é a educação da mãe. Onde há baixa escolaridade materna, o Estado tem de investir muito mais na qualidade de ensino. Longe de mim dizer que a matrícula resolve tudo, mas a matrícula foi somente um indicador para mostrar que algum facilitador houve para isso, mesmo havendo omissões em outras dimensões. Neste sentido, concordo plenamente, mas isto não invalida o argumento da correlação, ou seja, o dividendo demográfico não tem nada a ver com isso, ele continua operando como vetor.

Em relação à Simone, há o controle na literatura, por exemplo, a escolaridade média da população adulta. O mais importante que entendi desta literatura é a renda *per capita* inicial. Este é o modelo de convergência de renda, então o que está por trás da renda *per capita* inicial é que as unidades de observação, no caso, os municípios com renda *per capita* mais alta, crescerão menos e as com renda mais baixa, crescerão mais e há uma convergência na relação capital produto. De fato, é curioso que os economistas, o máximo que eles conseguem desagregar é o "f". Obtive um resultado fortíssimo de convergência de renda no Brasil, mas apenas deixei como variável de controle porque eu estava interessado no dividendo demográfico. Gostaria até de discutir com os economistas este resultado.

Joseph E. Potter – Para Tânia Patriota: há um debate no México sobre a possibilidade do dividendo demográfico mexicano estar "sendo roubado" pelos Estados Unidos devido à migração da força de trabalho mexicana para aquele país. Julio Frenk, Ministro da Saúde do México, mencionou este debate numa palestra que deu na semana passada. Economistas, como Borjas, argumentam que o mercado de trabalho americano não está se beneficiando mas, ao contrário, está sendo invadido por estas ondas de migrantes. Enfim, há uma enorme diversidade de opiniões.

RELATO QUALITATIVO

ANA MARIA HERMETO CAMILO DE OLIVEIRA

Professora adjunta do Departamento de Ciências Econômicas e pesquisadora do Cedeplar, UFMG

Estimar os efeitos sociais e econômicos das mudanças na estrutura etária da população na América Latina é uma questão emergente na análise demográfica que enseja uma linha de pesquisa extremamente promissora. Em particular, a comparação entre México e Brasil deve trazer novas contribuições sobre o dividendo demográfico, avançando em termos metodológicos e substantivos, com novas evidências e perspectivas de análise sobre a realidade latino-americana. A maior parte da literatura existente sobre o dividendo demográfico adotou um foco global ou concentrou sua atenção sobre a Ásia, África, Taiwan e Irlanda. Até o momento, além de pouca atenção ter sido devotada à experiência da América

Latina, México e Brasil têm as maiores populações da América Latina, o que adiciona uma significância maior a estes casos, na medida em que resultados de pesquisas, nestes países, podem se desdobrar como informações para políticas nestes e em outros países.

O dividendo demográfico, ou “janela de oportunidades”, pode ser conceituado como um fenômeno de potencialidade para a sociedade em termos econômicos, decorrente das conseqüências diretas do declínio da fecundidade sobre a estrutura etária durante e imediatamente após a transição demográfica. As mudanças na estrutura etária tendem a trazer conseqüências sobre o crescimento econômico e a estrutura de gastos públicos. O aproveitamento desta potencialidade depende de vários aspectos, tais como as condições econômicas e institucionais de Estado, de operação do setor financeiro e de comportamento da família, entre outras, posto que a realização deste dividendo não é mecanicamente determinada pelas condições demográficas. Neste sentido é que se coloca a relevância da discussão do dividendo demográfico, tendo em vista o planejamento das políticas de Estado que incorporem o componente populacional, visando ao desenvolvimento econômico e social de cada país. É exatamente sobre a relevância desta discussão, no contexto da análise comparativa entre Brasil e México, que os palestrantes convidados para esta sessão discorrem. Sob a coordenação de Ralph Hackert, Joseph Potter, Eduardo Rios-Neto e Octavio Mojarro apresentam suas perspectivas. A similar evolução demográfica destes dois países, a despeito de diferentes processos políticos, constituem uma motivação tema desta sessão.

Joseph Potter é o primeiro palestrante e apresenta uma pesquisa conjunta coordenada por ele e conduzida pelo Cedeplar, pelo Colégio de México, pelo CONAPO (Conselho Nacional de População do México) e pela Universidade do Texas, com o apoio financeiro da Fundação MacArthur, comparativa entre México e Brasil, que tem o objetivo de discutir implicações do dividendo demográfico. Segundo Potter, no caso do México, o fenômeno do dividendo demográfico está incorporado nos discursos e nos planos do Governo. O argumento colocado em debate é a idéia de um dividendo, considerando a situação atual dos países que têm experimentado uma importante queda da fecundidade na América Latina, somente com a implementação de uma série de políticas. Contudo, o discurso sobre políticas que acompanha a discussão do dividendo ainda é considerado fraco. Tanto no caso mexicano, onde a discussão do tema está mais avançada, como no caso brasileiro, há todo um campo amplo para pensar sobre quais são as políticas relacionadas ao dividendo. Potter questiona até onde a análise da distribuição por idades entra no desenho das políticas e quais são os espaços ainda abertos para políticas compensatórias. Nesta linha, seria necessária uma avaliação do pensamento, da lógica e das perspectivas de políticas. Adicionalmente, os dados empíricos para México e Brasil também constituem um potencial de análise da mudança na estrutura etária, não somente no nível nacional, mas no nível local, o que implica em incorporar a migração, não necessariamente para os efeitos sobre educação, mas com relação ao mercado de trabalho, fortemente afetado por ela. A vantagem de ir ao nível local é a multiplicação das observações e também a decomposição do fenômeno. A variação adicional vem do fato de que a transição da fecundidade ocorreu em diferentes momentos e com diferentes ritmos nas diferentes partes de cada país.

O segundo palestrante, Eduardo Rios-Neto, discorre, em sua apresentação, sobre o bônus demográfico no Brasil, enfatizando a discussão sobre a estrutura etária. Mostrando dados de projeções demográficas, demonstra a queda na razão de dependência dos jovens, que foi mais acentuada entre 1980 e 2000 e tende a ser menos acentuada até 2020. Por outro lado, há um aumento na taxa de envelhecimento, medido pela razão de dependência dos idosos, que é mais acentuada a partir de 2020. Neste sentido, com o declínio do peso dos jovens, o aumento dos idosos determina o formato tradicional em forma de U para a razão de dependência total. Avançando na discussão sobre o dividendo demográfico no Brasil de hoje, o palestrante argumenta que não se trata mais de uma discussão sobre política pública de controle da fecundidade, que já passou pelo processo de declínio acentuado, e neste sentido, o debate sobre uma perspectiva controlista da fecundidade seria irrelevante na perspectiva contemporânea. No momento atual, são mais importantes as conseqüências da dinâmica populacional sobre a estrutura etária e, conseqüentemente, nas políticas públicas, do que de um planejamento da dinâmica populacional via planejamento familiar. Tomando a dinâmica da estrutura etária futura como resultante da dinâmica demográfica já determinada, o palestrante aponta duas alternativas para se incorporar a população nas políticas públicas: (i) ignorar as mudanças e não aproveitar as janelas de oportunidades disponibilizadas; ou (ii) tentar entender a dinâmica da estrutura etária, avaliando em que medida esta é condicionante para a formulação de uma política de desenvolvimento com planejamento social.

São então mencionados, pelo palestrante, no Brasil exemplos de indicadores educacionais, de trabalho, de mercado de casamento que foram e continuam sendo afetados, em adição às estratégias e objetivos explícitos das políticas públicas vigentes, pelo bônus demográfico, que implica no decréscimo da participação relativa da população em alguns grupos etários e no aumento da participação relativa de outros. Colocando diversas evidências e tendências, destaca a possibilidade singular de se desenvolver políticas intencionais para o combate de problemas identificados a partir da decomposição das mudanças da estrutura etária. São apresentados exemplos para a melhoria da qualidade educacional, comparando a importância da escolaridade da mãe e do nível de pobreza familiar. Finalmente, para iluminar a questão do dividendo demográfico, o palestrante apresenta a estimativa de um modelo de convergência de renda. Seus resultados indicam que variações de pequenos intervalos na razão População em Idade Ativa /População Total geram um significativo crescimento na renda *per capita*, o que sugere um altíssimo dividendo demográfico. Postas as evidências, a perspectiva apontada é a da discussão centrada nos efeitos de uma transição demográfica já existente, e o que a estrutura etária pode causar de restrição e de incentivo a políticas sociais inclusivas e igualitárias.

O terceiro palestrante, Octavio Mojarro, muda um pouco a tônica da sessão, apresentando aspectos mais institucionais da política populacional no México. São apresentadas algumas evidências sobre a transição demográfica no México, processo apontado como similar ao ocorrido no Brasil. É muito enfatizada, em sua apresentação, a continuidade das desigualdades internas, geográficas no México, no que se refere à fecundidade e à mortalidade infantil, a despeito do avançado estágio do processo médio de transição demográfica no país. Segundo Mojarro, metade

da população do México vive na pobreza, sobretudo nas áreas rurais e em famílias numerosas. Neste sentido, coloca-se uma questão relevante para a política mexicana, a transformação da realidade destas crianças para que não se reproduza em idades avançadas. E é neste ponto que o conceito de janela de oportunidade é colocado: houve uma queda da fecundidade, que foi benéfica, mas agora é o momento em que isto tem maior importância. Especificando um pouco mais a discussão, o palestrante menciona dados sobre o aumento da escolaridade no México e suas implicações em termos de melhores oportunidades de competir no mercado de trabalho e em melhores condições, combinados à redução do tamanho das coortes ingressantes na força de trabalho. Evidências adicionais são apresentadas, relativas à redução da informalidade no mercado de trabalho mexicano e sua relação com a mudança na estrutura etária do país, com reflexos sobre os salários dos trabalhadores. Conectado a este ponto, é apresentado um exercício de simulação de necessidade de crescimento do país para sustentar as condições do mercado de trabalho.

Quanto à análise institucional do México, o palestrante apresenta como exemplo o Programa Nacional de Población, que é nacional, mas articulado com os estados e municípios. Também cita o Plan Nacional de Desarrollo, que incorpora o discurso de que a transição demográfica condiciona outras transições e põe como exemplo, a taxa de crescimento e a oportunidade que a economia tem para aproveitar o bônus demográfico. Contudo, o discurso contrasta com a política efetiva. Embora seja proposto um desenvolvimento social amplo, baseado no desenvolvimento humano através da educação e da saúde, não fica clara a perspectiva demográfica. Para o palestrante, a política populacional pode contribuir para encerrar o círculo vicioso entre o atraso demográfico e o atraso social, melhorar a distribuição de renda, aprofundar uma cultura demográfica mais sólida e modificar a legislação. O palestrante finaliza sua apresentação, argumentando que foi gerada uma consciência pública e política sobre o bônus demográfico, incorporada nos discursos dos políticos mexicanos. Embora haja uma clareza quanto às políticas para elevação do capital humano, não há tal clareza quanto aos mecanismos do mercado de trabalho que possibilitam que uma pessoa se incorpore no emprego formal, e, subsequentemente, quais políticas devam ser seguidas. Neste sentido, aponta como fundamental buscar estratégias para realizar o bônus demográfico nas instâncias que operacionalizam os pressupostos.

Concluindo, um importante ponto a ser considerado na discussão é a necessidade de se obter evidências sobre os efeitos da estrutura etária enfocando as variações locais – dentro de um país – da estrutura etária e seus resultados econômicos e sociais. Grande parte da literatura existente sobre o tema explora evidências internacionais, que estão sujeitas a críticas de que há, entre os países, diferenças não observadas em fatores importantes ou erros de mensuração em termos de variáveis-chaves. Neste sentido, explorar e combinar dados dentro das unidades nacionais oferece uma maneira alternativa de identificar os efeitos da estrutura etária, porque controla, naturalmente, por várias potenciais fontes de heterogeneidade e erros de mensuração. Além da conexão com o foco local, outras questões importantes a serem trazidas ao debate são: (i) os movimentos internos das pessoas, que podem diluir os efeitos das políticas adotadas em um local, e (ii) a equidade de gênero e a distribuição do dividendo demográfico entre homens e mulheres, ou seja, a

comparação entre os efeitos das mudanças da estrutura etária entre homens e mulheres, que também devem variar devido à migração, e porque os padrões etários de participação na força de trabalho variam entre homens e mulheres. Finalmente é fundamental ir além da análise do efeito da estrutura etária sobre a renda e buscar desvendar os mecanismos de educação e participação na força de trabalho, que são subjacentes a esta relação. A agenda sobre o dividendo demográfico deve passar pela identificação de pontos de estrangulamento e oportunidades geradas pela dinâmica presente e futura da estrutura etária.

População nas políticas públicas: saúde reprodutiva

ABERTURA

ELIZABETH MELONI VIEIRA

Professora do Departamento de Medicina Social da Faculdade de Medicina de Ribeirão Preto/USP e membro da CNPD

Antes de iniciarmos as apresentações, queria falar sobre a Mesa e, principalmente, sobre essa última discussão levantada aqui sobre a questão, a importância da saúde reprodutiva na população. Para nós, é muito importante fechar este seminário com essa questão. É uma honra estar aqui hoje, comemorando os dez anos da CNPD e coordenando essa mesa.

Foi uma imensa felicidade ter visto ontem a professora Elza Berquó ser homenageada. Esse é um momento que vou guardar nos meus tesouros de memórias, porque ela não é apenas uma fonte de inspiração para todos nós. Sua visão política tem-nos guiado nessa questão dos direitos sexuais e reprodutivos. Ela tem uma contribuição imensa do ponto de vista acadêmico e do ponto de vista político. Sinto imensamente que ela não esteja aqui, porque nessa pauta de saúde reprodutiva, dentro da Demografia e dos estudos populacionais, ela tem uma contribuição muito grande para dar.

Nessa Mesa temos três mulheres que nos falarão de situações em relação à saúde reprodutiva que nos indicam que os direitos têm sido sistematicamente negados e violados neste País. A mulher na fase da reprodução está no auge da sua vida, portanto, não deve morrer – 96% das mortes nessa idade são evitáveis. Isso é um fato lamentável, principalmente porque temos desenvolvimento e tecnologia suficientes para que a morte materna não ocorra. A morte materna, a vulnerabilidade dos jovens devido às DSTs/AIDS, a gravidez indesejada e o acesso aos métodos anticoncepcionais são três questões entrelaçadas e que, em muitas situações, expressam a negação ao acesso ao direito de quando e como ter filhos. Direitos que deveriam estar assegurados, tal como legisla o artigo 226 da Constituição Federal, como legisla a Lei 9263, formulada em 1997, e lembrando que o Brasil é signatário dos documentos do Cairo e de Beijim. Esses direitos têm sido negados de forma cruel pelos serviços de saúde, pelo Estado, pela sociedade, quando a mulher fica só, sem recursos para vivenciar plenamente a sua sexualidade. Parece que os gestores do sistema de saúde, que estão municipalizados, não entendem que a sexualidade feminina é digna e tem direito a ser respeitada. Essa dificuldade na vida das mulheres

se inicia já na adolescência, quando elas estão expostas ao HIV/AIDS ou a uma gravidez indesejada. As três situações apresentadas hoje estão relacionadas ao aborto, uma questão pendente na sociedade e que urge ser resolvida. O direito ao aborto legal tem sido sistematicamente negado no Brasil. Sem falar do aborto ilegal e clandestino, considerado crime pela legislação, mas disponível para as mulheres ricas e de classe média, transforma as mulheres pobres e pretas em criminosas, em cadáveres. Realmente, como disse a Danuza Leão, "todos somos iguais, mas alguns são mais iguais que os outros". Diante dessa constatação, sabemos que é necessário fazer o recorte de classe e raça, ao estudar esses temas, pois esses são indicadores da desigualdade social.

As três apresentações não são temas emergentes, são questões antigas e já foram incluídas no Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher em 1983. No entanto, necessitam de solução urgente, pois colocam a sobrevivência de muitas mulheres, no auge de sua vida, em risco. A AIDS é uma importante causa de morte para mulheres brasileiras em idade reprodutiva e está afetando mulheres cada vez mais jovens. As mulheres em idade reprodutiva estão vulneráveis exatamente porque podem se reproduzir e isso é inaceitável. As questões de saúde reprodutiva que serão apresentadas foram legalmente resolvidas, existem conhecimentos e políticas para estes problemas, mas estas não estão implementadas, não são monitoradas e não são avaliadas, poucas são incorporadas ao cotidiano da vida das mulheres. As mulheres em idade reprodutiva são também vulneráveis a todo tipo de violência e esta Mesa é um testemunho da violência a que o Estado e a sociedade submetem a mulher no Brasil.

MORTALIDADE MATERNA DE MULHERES NEGRAS

ALAERTE LEANDRO MARTINS

Enfermeira da Secretaria de Estado da Saúde do Paraná

Quero dizer aos demógrafos que não pude fazer Mestrado ou Doutorado em Demografia. Sou uma anônima que lê muitos trabalhos de vocês. Gosto muito desta linha, mas acabei optando pela Saúde Pública. Minha apresentação será bem mais objetiva na questão da mortalidade materna, especificamente. O primeiro conceito, ao trabalhar a questão da mortalidade materna e também infantil no Estado do Paraná com recorte de raça, é o problema da classificação de raça.

De onde surgiu a idéia de trabalhar a questão da mortalidade materna? Porque os estudos mostram ainda no Ministério de 1996, que das doenças geneticamente determinadas pela população negra, três afetam diretamente na mortalidade materna: a anemia falciforme, a hipertensão e a diabete. O movimento negro do Paraná foi convidado a contribuir na elaboração do documento brasileiro, um evento organizado pelo Geledés – Instituto da Mulher Negra de São Paulo. Neste evento vimos um documento de Durbain, do qual não tínhamos dado nenhum, e então começamos a estudar o que temos no País e, principalmente, o que temos no Paraná, haja vista que, pelo menos naquela época, em nível nacional não tínhamos nenhuma informação de mortalidade materna e raça. De onde partimos? Dos trabalhos dos Estados Unidos, ATRASH, Cíntia Berg e outras que já vêm trabalhando há bastante tempo com recorte de raça. Na minha visão, precisamos trabalhar exatamente como

já foi discutido neste seminário; em cada país, em cada lugar, a minoria étnica é a excluída.

Dessa forma, se pegarmos a razão de mortalidade materna na Austrália, quem são as excluídas? As aborígenes. Na França, pelos últimos acontecimentos que temos visto na mídia, é qualquer pessoa não francesa. E assim por diante. Veremos a seguir o que conseguimos construir no Brasil. O primeiro trabalho nacional conhecido é da Cristina Tanaka e Mitsuki, que fizeram o estudo sobre a magnitude da mortalidade materna em cidades brasileiras, especificamente em três Estados – Rio Grande do Norte, Mato Grosso e Pará. Neste primeiro estudo, ainda era muito incipiente nas declarações de óbito e nas declarações de nascido vivo a identificação da raça, portanto, não foi calculado o coeficiente ou razão. O único dado que obtiveram é que, percentualmente, o óbito das mulheres negras era maior. Por conta disso, (Tanaka foi minha orientadora no Mestrado) trabalhamos a questão da mortalidade materna nas mulheres negras no Estado do Paraná, que tem Comitê de Mortalidade Materna desde 1989 e, desde 1993, coletamos raça, o quesito cor conforme adotado hoje pelo IBGE. O que encontramos neste estudo? Primeiro, a população negra no Estado do Paraná não passa de 23%. Amarela não chega a 1%, isso no Censo de 1991. O que encontramos na morte materna? Que o risco das mulheres pretas era sete vezes mais do que as amarelas, cinco vezes mais que as brancas. Na mortalidade materna, quem morre? As excluídas totalmente, as menos escolarizadas, as de menor renda, mas quando fazemos o recorte de raça, vemos nas três colunas centrais que as mais pobres realmente são as negras – isso já é uma repetição em vários outros estudos.

Quando vemos na escolaridade, é também a mesma coisa, as negras e, entre as negras, as pardas e as pretas, também têm menor escolaridade. Outro dado interessante: de acordo com o Censo, as mulheres pretas no Estado do Paraná eram 2,2%, mas no grupo de mortes maternas elas foram 8%. A razão de morte foi maior tanto para as pretas quanto para as amarelas, vejam a diferença, razão das amarelas é de 356 por cem mil nascidos vivos; as pretas, 318; as brancas, 48 e pardas, 37. A questão das mulheres amarelas é muito interessante: elas têm condição de renda e de escolaridade muito superior à das mulheres negras, mas tiveram a razão e o risco de mortalidade igual ou maior.

Nos últimos anos vêm surgindo vários estudos com recorte de raça na saúde reprodutiva. Inez Perpétuo, de Minas Gerais, trabalhou com os dados da PNAD e foi interessante o resultado. Tudo para as mulheres negras é pior, mas o diferencial significativo é por classe social. Outro trabalho que existe é do Fiocruz, de Maria do Carmo Leal e Silvana Granado. Casualmente, na pesquisa que estava avaliando o atendimento nas maternidades, acabaram constatando que as mulheres negras eram discriminadas na hora da assistência. Este exemplo que trouxemos, até na hora da anestesia, da analgesia do parto, é feito mais para as brancas do que para as negras. Então, apesar de termos vários problemas com a classificação de raça, saímos de trabalhos totalmente quantitativos para trabalhos mais qualitativos. Aqui é uma série de outro trabalho que fizemos no ano passado para o DFID com o Ministério da Saúde sobre diferenciais raciais na mortalidade materna no Brasil. A legenda, “nascidos vivos” – SMS, MS – tem como fonte os dados da Secretaria Municipal de Saúde ou a base de dados do Ministério. Considero interessante, a

despeito da confiabilidade ou não dos dados, calcular a razão com as duas fontes de dados. O que observamos está bem visível. Independente da fonte, no geral, as mulheres pretas sempre terão uma razão maior. Voltando ao slide, na questão das minorias. A cor cinza é da base de dados da Bahia, observem que as mulheres brancas na Bahia têm uma razão maior do que as pretas, quase atingindo o mesmo número que as pretas. O risco de uma mulher branca na Bahia é de 2,6%, o risco parecido com o da mulher preta de 3,7%. Então, trabalhamos com quatro bases de dados. Mas se tínhamos a base do Paraná porque pegamos a base da Bahia? Porque quando, em outro estudo, trabalhamos somente o dado do Paraná, fomos bastante questionados por alguns pesquisadores, porque a população negra do Paraná não chega a 2,3%. Então, trouxemos a Bahia que, em algumas cidades chega a 70% a 80% de população negra, para podermos comparar. O que constatamos é que ser mulher branca, pobre e com baixa renda na Bahia, tem o mesmo risco que qualquer mulher negra em outro lugar. Por outro lado, a população negra é maior nas regiões Norte e Nordeste, portanto, tem de encaminhar os recursos para lá. Em nossas oficinas com o pessoal do DFID eu sempre afirmava que a questão do racismo institucionalizado neste País é tão complexa que, apesar de no Paraná sermos apenas 2,3% da população, o maior risco de morte ainda é no Estado do Paraná. As mulheres negras morrem mais no Paraná porque são em número menor do que no Norte e Nordeste que é todo mundo igual. A questão é mesmo da exclusão de qualquer diferente, esse é o nosso problema.

O estudo da mortalidade materna em si já tem várias limitações, tanto, que existem os comitês de morte materna para podermos ter dados mais fiéis. Neste estudo, como só tínhamos e podíamos trabalhar com estas quatro bases de dados, encontramos, por exemplo, no "nascidos vivos" os dados para podermos calcular o coeficiente de mortalidade materna. A cidade de São Paulo chega a quase 46% de informação ignorada quanto a raça. Então, o dado fica extremamente complicado e com várias limitações. De qualquer forma, conseguimos ver, nesta base de dados, que um percentual grande, de 44% dos óbitos de mulheres negras são tardios. O que significa isso? Se já nos assustaram aqueles gráficos mostrando a situação das mulheres negras e das pretas em particular, imagine que os óbitos tardios não estão ali. A maioria é solteira – já existem vários estudos mostrando que a razão de mortalidade materna foi maior em São Paulo, mas tem de se dar um desconto por conta do maior número de ignorados, de nascidos vivos. O risco para as mulheres negras, voltando à Bahia foi de 3,7%; no Paraná, 8,2%. Temos a questão genética incrustada, não há como modificar isso. Então, obviamente, os óbitos por eclâmpsia são maiores nas mulheres negras, assim como os óbitos por hipertensão arterial. Estes resultados são referendados de alguma forma pelo trabalho do Luiz Eduardo Batista, do Estado de São Paulo. Seu estudo mostrou que a morte materna entre as mulheres pretas supera as brancas em cinco ou seis vezes, são os mesmos resultados nossos. CHOR e LIMA em 2005 fizeram um trabalho nas capitais e também encontraram sete vezes maior o risco de óbitos para mulheres negras. O pessoal da Secretaria de Saúde de Estado do Rio de Janeiro, infelizmente, não conseguiu pegar o relatório de 2004, mas já está trabalhando desde 1995 com recorte de raça, é um trabalho muito bem feito. Em 1999, eles constataram que os óbitos das mulheres negras eram 1,8% maior. Em 2000, aumentou para 2,3%. Para 2004, além

de calcular a razão, eles também estão fazendo o recorte para todas as variáveis de morte materna. É um grande avanço, melhor que o nosso do Estado do Paraná, é uma fonte para ser consultada. Um trabalho bem recente que concluímos para a Rede Feminista de Saúde é sobre o aborto, o “Dossiê Aborto – Mortes preveníveis e evitáveis”. Claro que fizemos o recorte de raça e o que encontramos: a razão de morte materna para as brancas é de 5,59% , para as pardas de 9,8% e 36% para as pretas.

Temos optado por trabalhar, no caso da mortalidade materna, da seguinte forma: brancas e não brancas ou população branca e negra, mas sempre trabalhar desta forma como está aí – branca, preta, parda e indígena. Porque, pelo menos, na maioria de bases de dados que trabalhamos, que é do Paraná, há um problema seríssimo de classificação. A população parda, na maioria das vezes, tem um nível muito melhor até do que disseram para os próprios brancos, o número de pardos é extremamente elevado. Uma outra questão: o número de óbitos de aborto espontâneo ou mola, para as mulheres pretas foi exatamente metade. Então, temos realmente o problema do aborto inseguro, do aborto provocado inseguro, mas também temos de pensar – e foi isso que detectamos –, independente de a mulher ter provocado ou não, quando chega ao Serviço Médico, não é atendida, é tratada como criminosa e acaba morrendo. E, destas que morreram, pelo menos metade ou muito próximo a isso, não provocou aborto. A maioria delas é solteira e de baixa escolaridade. O que observamos ao final: não há outra forma de reduzir a mortalidade materna, seja por aborto, seja por qualquer causa, a não ser a mudança da condição de vida das mulheres. Temos, desde março de 2004, um pacto nacional de redução de morte materna neste País. Não vemos outra forma de conseguir reduzir, a não ser que, realmente, o pacto seja efetivado. Outra questão importante é tornar a mortalidade materna visível. Quanto mais pudermos falar que não é possível no século vinte e um a mulher ter que morrer na gravidez. Este tema tem de estar na mídia, em todos os eventos, mesmo que isto custe muito.

O terceiro ponto que foi e está sendo muito importante para as mulheres negras, é a manutenção do quesito cor em toda a documentação oficial. Tenho visto vários trabalhos específicos sobre auto-classificação de raças. Mesmo que leve vinte ou trinta anos com esses mesmos itens que temos na classificação de raça/cor, esses cinco quesitos, temos de continuar a usá-los, até que nós, depois de tantos anos, que nascemos achando que éramos todos brancos e iguais, como ela bem finalizou no início dessa Mesa, vamos ter de aprender que não somos iguais. Que temos amarelo, branco, pardo e indígena. Acredito que tenhamos de manter. Mais do que isso, voltando à mortalidade materna especificamente, que é o quarto item, qual é o problema que mais nos aflige na mortalidade materna de negras? Saiu o decreto da raça em 1996 e só o decreto. Foi posto o quesito raça/cor em cinco itens (branca, preta, parda, indígena e ignorado) em todas as DOs e DNs, que é a nossa fonte de dados básicos para trabalhar a mortalidade materna. Mas perguntem quais profissionais de saúde foram treinados, primeiro para saber o que são esses cinco itens e que tem encaixado em cada item; segundo, não é ele quem classifica. Deve-se perguntar para a pessoa. Outro ponto: do que morrem as mulheres? As mulheres do Brasil, de toda a América Latina quase, morrem de DHEG - doença hipertensiva específica da gravidez e de hemorragia. Como ocorre a DHEG? Em mulher que não

fez um pré-natal ou, se o fez – os dados mostram que a grande maioria, acima de 90 a 95% fez e tinha lá uma pressão alta que alguém da enfermagem verificou, mas não sabia verificar. Ou ainda, peguem a carteira de pré-natal da mulher que foi internada, convulsionando de eclampsia, consultou ontem na unidade e a PA estava 120 por 80. Ou ainda: fez o pré-natal direitinho, mas mesmo assim acabou internada, por que? Foi internada e o doutor que atendeu no plantão não sulfatou essa paciente. Em muitos estados, sabemos que os médicos são contrários à sulfatação. Essa mulher vai direto para a cesárea. Ou morre já na cesárea ou morre, depois, de infecção. Então, só se morre por eclampsia por causa disso. Problema no pré-natal, de uma equipe de enfermagem que não sabe verificar PA. Problema na internação hospitalar de médico que não sabe sulfatar pacientes.

O segundo maior problema são as hemorragias. Falta do pessoal da enfermagem em acompanhar o pós-parto. Quando se vê, a mulher já está esvaída, morreu numa poça de sangue. Enfim, digo isso neste último item porque, pelo menos nos estudos que temos acompanhado há uns quinze anos no Estado do Paraná, metade dos óbitos é por erro ou negligência dos profissionais. Sei que vocês fazem este evento para trabalhar a questão de políticas públicas. Não adianta só construir UTIs. Temos de treinar os profissionais. Se não formos trabalhar com o MEC na avaliação desse quilômetro e meio de escolas de Enfermagem e Medicina que foram abertas, o pessoal sai da escola sem saber o mínimo do mínimo, que é atender uma gravidez complicada ou de alto risco. A Seppir, criada no governo Lula, conseguiu realizar o primeiro seminário de promoção de saúde da população negra. Tivemos duas Marchas Zumbi. Enfim, existe uma vasta documentação do que se precisa para a população negra. No caso da mortalidade materna, acho que é preciso mais do que está escrito. Precisa-se, realmente, treinar os profissionais. Mas, só treinando os profissionais, sem melhorar a vida das mulheres, também não vamos a lugar nenhum. Por isso, esse meu último *slide* é no sentido de pedir que tudo o que já foi escrito em relação à saúde e à educação – vocês têm muito mais trabalho nessa área do que eu, com o recorte racial – vai-se ver que os chefes de família são as mulheres. Pode ter certeza que a grande maioria são as negras, as mães solteiras são as negras e daí por diante. Agradeço muito pela oportunidade.

PESQUISA SOBRE PLANEJAMENTO FAMILIAR

MARIA JOSÉ DUARTE OSIS

Pesquisadora e Coordenadora de Pesquisas Sociais do Centro de Pesquisas em Saúde Reprodutiva de Campinas – Cemicamp

Quero registrar o meu agradecimento pelo convite por estar aqui, pela oportunidade de participar dessa comemoração tão expressiva pelos dez anos do CNPD, poder participar também de tantas Mesas e, nesta oportunidade, partilhar com vocês algumas reflexões acerca de uma pesquisa que desenvolvemos desde o ano 2002, para promover uma avaliação da distribuição e disponibilidade de métodos anticoncepcionais no Brasil.

Foi mencionada aqui a falta de monitoração das políticas de saúde reprodutiva, especialmente do planejamento familiar. Isso é um fato, quando analisamos a bibliografia e a literatura que existe nessa área. Entretanto, devemos testemunhar

que, desde o governo passado, com continuidade expressiva neste governo, tem havido essa preocupação da área no Ministério da Saúde responsável pela operacionalização das políticas em relação ao planejamento familiar.

A área da saúde da mulher tem tido a preocupação de fazer avaliações periódicas, na tentativa de corrigir os problemas pendentes. Só queria contextualizar que desde 1996, com a lei sobre planejamento familiar regulamentou-se aquilo que a Constituição Federal afirma que é dever do Estado: prover ao cidadão todos os meios para que usufrua do direito de planejamento familiar. Entretanto, sabemos que desde os meados da década de 1980, com o lançamento no País de um Programa Integral Saúde da Mulher, o governo brasileiro tem procurado intervir sobre a situação do planejamento familiar. Na verdade, podemos dizer que o PAISM foi a manifestação concreta da primeira explicitação do Estado brasileiro, por meio do seu governo, da intenção de intervir, atuar sobre a questão do planejamento familiar. E fez isso com um programa bastante abrangente, com um conceito de atenção à saúde da mulher, muito diferente daquele que até então estivera vigente. E vários atores sociais – inclusive, o movimento de mulheres – tiveram uma força muito grande sobre o Estado, para que ele assim procedesse. Inclusive, as noções de atenção à saúde da mulher contidas no PAISM foram e são reconhecidas internacionalmente, como precursoras do conceito de saúde reprodutiva que veio, depois, a ser adotado nos fóruns internacionais.

Pesquisa sobre a utilização de contraceptivos

Desde o início da implementação do PAISM, ainda na década de 1980, os pontos cruciais da viabilização desse programa foram sempre a produção de insumos contraceptivos, ou seja, a disponibilidade dos métodos anticoncepcionais na ponta do sistema de saúde e a capacitação de profissionais. A década de 1980 foi marcada por grandes esforços em termos de investimento em capacitação e na compra de insumos, porém de uma forma descontinuada e pouco efetiva. Na década de 1990, procedeu-se à descentralização de recursos federais, incluindo a compra de insumos contraceptivos. Observamos que em 1997 o Ministério da Saúde que, até então, da maneira como podia, provia os insumos contraceptivos para os municípios, parou de fazer, pressupondo que os municípios comprariam esses insumos, uma vez que os recursos eram repassados diretamente a eles. Porém, logo se percebeu que isso não era uma medida de bons resultados. No ano 2000, o Ministério da Saúde voltou a fornecer insumos contraceptivos, dessa vez por meio das secretarias estaduais de saúde. Nesse período, anos 2000 e 2001, foram feitas tentativas de avaliação para saber o que acontecia nessa provisão via secretarias estaduais de saúde e com base nisso e em outras discussões sobre as políticas nessas áreas, chegou-se à proposta de uma nova estratégia em que o Ministério da Saúde se propunha a comprar os insumos e enviar aos municípios trimestralmente, visando atender 30% da demanda potencial de contraceptivos. A idéia foi vincular esse envio de métodos anticoncepcionais aos municípios em que houvesse, pelo menos, uma equipe da estratégia de saúde da família, que estivessem cadastrados no PITS, programa de interiorização da saúde, e que tivessem aderido ou estivessem em processo de adesão ao programa de humanização do parto e nascimento. Foi nesse momento, em que se pensava na nova estratégia, que nos foi solicitada a avaliação da qual

falarei e compartilharei alguns resultados com vocês. No ano de 2002, o Ministério da Saúde promoveu o envio de duas remessas, entre julho e dezembro, de métodos anticoncepcionais no formato de *kits* cada um deles, o básico e o complementar; era enviado aos municípios, de acordo com as suas características. Então, foi feito um levantamento dos municípios em que havia condição para a prescrição e a utilização dos injetáveis e do DIU. Eles recebiam também o *kit* complementar, mas todos os municípios cadastrados até aquele momento, mais de 4.500, receberam ou foram enviados a eles os *kits* básicos. Foi aí que promovemos essa avaliação no Cemicamp. O objetivo foi precisamente ver se esses métodos chegavam aos municípios, porque uma auditoria anterior realizada em 2000 verificou que muitas das remessas feitas pelo Ministério, devidamente documentadas, não chegavam aos municípios. Queríamos ver, também, quais eram as dificuldades referidas pelos gestores e profissionais na questão da provisão de métodos anticoncepcionais. Fizemos um estudo com abordagens quantitativa e qualitativa. Na quantitativa, foi feito um estudo descritivo de corte transversal. Na parte qualitativa, um estudo de casos. Fizemos um levantamento por telefone. Foi mostrado um plano de amostragem complexa, em que se sortearam 491 secretarias municipais de saúde e 467 unidades básicas de saúde, para fazer perguntas a respeito do *kit básico*. O universo para essa mostra foi todos os municípios que o receberam. E para o *kit* complementar foi feita uma amostra de 97 secretarias e 116 unidades básicas. Vocês podem ter uma idéia dos municípios que foram contatados via telefone para essas perguntas. Aqui vemos um resumo do que se verificou em relação ao *kit* básico.

Quero chamar a atenção para o fato de que 66% das secretarias, dois terços, informaram ter recebido os *kits* completos. Só gostaria de esclarecer porque enfatizamos a questão do *kit* completo. É porque essas caixas eram mandadas fechadas, do Ministério da Saúde diretamente aos municípios. Entretanto, quando perguntávamos ao município as quantidades recebidas, em um terço dos casos, não eram compatíveis com os *kits* completos. Ou não haviam chegado completos lá, ou a maneira de registro ou de fazer a contabilidade em relação a esses métodos não estava funcionando. Chamo atenção, também, que entre as unidades básicas de saúde, 17% não haviam recebido nenhum dos métodos enviados. Em relação ao *kit* complementar, a situação já é um pouco diferente e temos 93% das secretarias municipais referindo ter recebido quantidades compatíveis com aquelas que foram enviadas pelo Ministério. Apenas 36%, mais de um terço, das unidades referindo não terem recebido nenhum desses métodos. Aqui vale lembrar que são métodos que a rigor necessitam da presença de um ginecologista. Da maneira como está organizada a atenção à saúde hoje, é necessário um ginecologista. O DIU para ser colocado, o injetável para administrar e, muitas vezes, para ser prescrito, era até esperado que algumas unidades realmente não os recebessem.

Quando perguntamos sobre as dificuldades, pode-se observar que 13% das secretarias disseram que nunca tiveram dificuldades. Entretanto, entre os 87% demais, listamos as principais, as que apareceram com maior freqüência. Pode-se observar que boa parte delas, ou aquelas acima de 20%, têm a ver diretamente com a relação com o Ministério da Saúde, a questão da irregularidade, da quantidade insuficiente, dos problemas de comunicação. Foi freqüente mencionarem os municípios

que não sabiam a quem se dirigir no Ministério da Saúde, quando precisavam falar sobre essa questão. Foi feita também uma análise multivariada para relacionar algumas variáveis e saber em que contextos esses municípios estavam inseridos, para ver se essas variáveis teriam alguma relação com o fato deles referirem o recebimento desses *kits*. Observa-se aí que as variáveis associadas foram a proporção de unidades de saúde em gestão plena, o coeficiente de mortalidade infantil, o índice de desenvolvimento humano municipal, a maior população e a cobertura da estratégia de saúde de família. Com base nesses resultados quantitativos, em conjunto com a área de saúde da mulher, no ano de 2004, foram definidos quatro capitais, para serem feitos estudos de casos em cada uma delas.

Os critérios para escolher essas capitais, como um estudo qualitativo, foram de amostragem proposital. A área de saúde da mulher pensou alguns quesitos, dentro dos resultados apresentados na parte quantitativa, que poderiam permitir, dentro dos recursos disponíveis, fazer estudos de casos que pudessem aprofundar os resultados quantitativos e também suscitar outras pistas do que estava acontecendo. A idéia foi, principalmente, descrever a atenção e o planejamento familiar como parte da atenção básica. Uma vez que, desde 1994, o planejamento familiar é colocado como parte da atenção básica, dentro da estratégia de saúde da família, a intenção dos estudos de caso era ver como isso estava acontecendo, se existiam e quais eram os problemas. Fizemos isso ano passado com várias equipes de pesquisa. Estivemos nessas capitais e entrevistamos os coordenadores de saúde da mulher e o programa de saúde da família. Entrevistamos coordenadores de unidades básicas de saúde nessas capitais e também unidades de atenção à saúde da família, coordenadores de equipes de programas de saúde da família, e médicos e enfermeiras que atuavam nessas equipes e nessas unidades tradicionais. Aqui temos um quadro dos 64 profissionais que foram entrevistados em entrevistas semi-estruturadas, gravadas, que depois foram transcritas e analisadas, seguindo um tipo de análise temática. Trabalhamos com dois eixos temáticos: a questão de aspectos estruturais, em que privilegiamos essas categorias e aspectos operacionais, em que foi focalizada, principalmente, a questão de acesso e demanda, como essas capitais lidavam com essas questões.

Queremos salientar em primeiro lugar que, como o planejamento familiar era reconhecido nessas capitais como uma ação que devia ser de fato realizada por meio da estratégia da saúde da família, como parte da atenção básica, ficou mais ou menos uma decorrência óbvia que, nas capitais onde a estratégia de saúde da família estava melhor estruturada e implementada, também a atenção em planejamento familiar tendia a isso, o que já havíamos observado no estudo quantitativo. Interessante, porém, é que quando perguntávamos sobre a questão das prioridades, dentro da atenção básica, a referência dos gestores municipais era de que o planejamento familiar era tratado em igualdade de condições, recebia a mesma prioridade das demais ações na atenção básica.

Entretanto, observamos que, na prática, a ênfase ainda está sobre o ciclo reprodutivo e, entre os profissionais de saúde nessas capitais, não existia a percepção de que o planejamento familiar fosse parte da atenção básica e que fosse uma ação que poderia ter repercussões positivas sobre a saúde da população. Sobre a questão da provisão dos insumos, era entendido pelos gestores e profissionais, que era

obrigação do Ministério da Saúde prover toda a quantidade necessária. O Ministério se propunha a oferecer 30%, pressupondo que o município compraria os 70% restantes. Entretanto, os municípios entendiam que era obrigação do Ministério e o fato dele não cumpri-la ou cumpri-la de maneira ineficiente, atrapalhava a organização da atenção. Inclusive, nas duas das quatro capitais em que se compravam os métodos anticoncepcionais, a reclamação era de que como não se sabia o que o Ministério mandaria, até a programação de compras ficava prejudicada.

Uma outra referência freqüente nessa questão da provisão de insumos: dentro dos municípios, da maneira como estava organizada a compra, nas duas capitais em que se compravam, a reclamação era sobre a excessiva burocracia que existia para que as compras se efetivassem. Além disso, era freqüente que a compra não fosse determinada pela área de saúde da mulher, mas fosse em outras áreas que estimavam e determinavam a compra de insumos contraceptivos. Mais uma vez, aqui aparece a questão da comunicação, tanto interna como externamente, não saber com quem falar, tanto em relação ao Ministério da Saúde como internamente. Foi muito freqüente, em duas capitais pelo menos, a idéia de que "se não sei como atender a uma solicitação, não sei também a quem recorrer dentro do município", para referir esse caso. De modo geral, nas quatro capitais, foi considerado que a gama de métodos disponíveis estaria adequada, se a quantidade fosse suficiente. Aparentemente, os gestores e os profissionais entendiam que os métodos do chamado *kit* básico e do complementar seriam suficientes para promover uma escolha livre e informada dos métodos anticoncepcionais. Entretanto, isso ficava prejudicado porque as quantidades não eram suficientes e porque não funcionava um sistema de referência dentro do município. Focalizo especialmente aqui o caso da esterilização cirúrgica, em que houve um reconhecimento, nas quatro capitais, de que a demanda havia crescido e se atribuía isso ao reconhecimento que as pessoas tinham sobre a regularização da esterilização para a sua realização no SUS. Entretanto, salientava-se sempre que essa regulamentação – a vasectomia continuava a ser pouquíssimo procurada em relação à laqueadura, e poucos serviços estavam credenciados para realizar as duas cirurgias. Inclusive, duas das quatro capitais não tinham nenhum serviço credenciado - não obstante, os gestores e os profissionais reconheciam que principalmente a laqueadura continuava a ser realizada da mesma maneira que anteriormente. Percebia-se, também, que a oferta era pouco organizada, ou seja, em relação às portarias do Ministério da Saúde sobre como prover a esterilização cirúrgica. Quando se conferiu isso nos municípios, verificou-se que era muito pouco estruturado e pouco organizado e que havia, dos profissionais das unidades, a queixa ou reclamação de que não sabiam como fazer o acompanhamento dessas pessoas que solicitavam a esterilização, para ver o que aconteceria: elas iriam obter a esterilização nos serviços de referência ou não? Em relação à anticoncepção de emergência, referiu-se, nas quatro capitais, à disponibilidade em geral, mas sempre à pequena demanda.

Na nossa observação, tinha muito mais a ver com a questão do conhecimento dessa disponibilidade que pareceu pouco real. De fato, os gestores municipais referiram muito mais à existência dos anticoncepcionais de emergência do que os profissionais que atendiam. Sempre se associando à necessidade de prescrição médica quanto à necessidade de anticoncepção de emergência e um detalhe curioso

é que havia em geral cuidados diferenciados em anticoncepção de emergência do que com os outros métodos. Havia, inclusive, casos que, em algumas unidades, a anticoncepção de emergência ficava em armários fechados dos quais só o coordenador da unidade tinha a chave. Se o coordenador não estivesse lá, não se poderia dispensar o método.

Uma outra tendência observada nos discursos foi a vinculação da anticoncepção de emergência apenas no atendimento dos casos de violência sexual e o desconhecimento de que ela poderia ou deveria ser prescrita e indicada em outros casos. O acesso de mulheres adultas em geral era feito por livre demanda, exceto numa das capitais em que era necessário que a mulher se cadastrasse num programa de planejamento familiar. E o cadastramento, segundo nos foi referido, era necessário porque a quantidade de métodos não era suficiente e o cadastro ajudava a restringir a entrega e não admitir mais mulheres no programa do que se poderia suprir com métodos anticoncepcionais. Entretanto, foi unânime a referência à dificuldade na manutenção do uso. Embora as mulheres pudessem ter acesso a qualquer dos serviços em busca dos métodos, os profissionais reconheciam que nem sempre elas iam encontrá-los naquela unidade. Os homens adultos foram reconhecidos como atores coadjuvantes, porque a sua presença era imperceptível para os profissionais das unidades básicas e também para as equipes da saúde da família. Embora não houvesse restrição normal à sua presença nas unidades e pelo fato deles poderem buscar métodos para suas companheiras, foi referido que eles freqüentavam muito pouco as unidades. Isso foi atribuído a questões culturais e também à deficiência em relação ao horário de funcionamento das unidades que não facilitava para a presença dos homens. Não foi referido nenhum programa que tivesse entre os seus focos a busca de alcançar os homens em relação à saúde reprodutiva. Reconhecia-se, sim, que deveria ser feito um esforço para que eles viessem para retirar preservativos, mas visando à prevenção das DST/AIDS.

Quanto aos adolescentes, a preocupação generalizada nas quatro capitais era com a gravidez na adolescência e o reconhecimento de que o adolescente, mais ainda do que os homens, é ausente nas unidades básicas de saúde. Existe uma extrema dificuldade para esse adolescente chegar até a unidade. Então, em algumas das quatro capitais referiu-se à tentativa de captá-los nas escolas principalmente, nos diferentes focos da comunidade, mas não se tinha grande sucesso em relação a isso. Mesmo por meio dos agentes comunitários de saúde. Referiu-se que a procura espontânea, portanto, era muito pequena por adolescentes nessas capitais e que, na verdade, as adolescentes chegavam às unidades, em geral, já para fazer o pré-natal, quando já estavam grávidas. Referia-se que o atendimento aos adolescentes não tinha nenhuma restrição em termos de norma. Isso foi uma referência dos gestores nas quatro capitais, porém, reconheceu-se que isso ficava muito a critério dos profissionais. Não havia um consenso entre os profissionais sobre a questão de prover o atendimento, independente da presença de qualquer responsável e de qualquer outra restrição. Quando estivemos nas unidades vimos que era bem assim. Dependia muito da visão de cada profissional e era um assunto muito controvertido na hora de ser discutido. Interessante que os profissionais, em geral, referiram que se sentiam mais confortáveis ao fazer palestras, abordar adolescentes para estimulá-los para a prevenção de doenças de transmissão sexual, mas não se sentiam confortáveis, por exemplo, em dar uma orientação contraceptiva mais abrangente.

Reflexões sobre os resultados da pesquisa

Quero apresentar brevemente algumas reflexões a partir desses resultados. Óbvio é que a provisão dos insumos continua sendo uma questão pendente e, a nosso ver, uma questão crucial. Principalmente agora, quando o Ministério da Saúde divulga a chamada Nova Política Nacional de Direitos Reprodutivos e que dois dos seus principais eixos são justamente a ampliação da oferta dos métodos reversíveis e a ampliação do acesso à esterilização. Perguntamo-nos como isso vai ser compreendido e vivenciado pelos municípios. O que diz esse documento do Ministério é que progressivamente ele vai assumir a compra de todos os insumos e vai distribuí-los diretamente a todos os municípios. Temos uma sensação de *dejà vu* com essa proposta. E uma vez que, na realidade em que era explícito que a responsabilidade era 30% do ministério e 70%, dos municípios, os municípios entendiam que a responsabilidade era 100% do Ministério fica a pergunta: e agora, que o Ministério disse que a responsabilidade é 100% dele? Como os municípios entendem isso e como o Ministério viabilizará isso? Em 2003, o Ministério só conseguiu fazer duas remessas. Em 2004, foi feita só uma remessa. Em 2005, está sendo feita só uma remessa neste final de ano, por problemas externos à área de saúde da mulher, mas ligados à licitação, à compra e essas coisas que ouvimos no noticiário, todos os dias. Então, existe uma grande interrogação e talvez até uma certa ponta de pessimismo quanto a essa nova / velha política de direitos sexuais e direitos reprodutivos. Por fim, quero lembrar também a questão da atenção integral, sempre tão preciosa para as pessoas que atuam na área de saúde reprodutiva e que se lutaram tanto para que o planejamento familiar fosse entendido dentro desse contexto, de que não é uma ação isolada. Percebemos que ainda agora, para os profissionais de saúde, a tendência é que entendam a questão do planejamento familiar como uma ação de segunda categoria, não tão importante quanto as outras. Principalmente, no contexto da estratégia de saúde da família, existe a referência freqüente de que não há capacitação para planejamento familiar. O profissional da equipe de saúde da família, nessas capitais em que trabalhamos, disse que não se sentia capacitado, uma vez que o planejamento familiar havia sido tratado apenas transversalmente, quando se falava de pré-natal e alguns outros componentes da atenção básica. Chegamos a pensar, principalmente, na questão da organização do atendimento quanto ao acesso a esses dois carentes: nos homens adultos, em geral, e nos homens e mulheres adolescentes. Parecem-nos três atores que continuam excluídos no cenário da atenção ao planejamento familiar. Parece-nos também que deveríamos pensar numa organização para o atendimento ao planejamento familiar, assim como hoje, se fala tanto da humanização do atendimento ao nascimento e ao parto. Muito obrigada.

JUVENTUDE E SEXUALIDADE

WILZA VILLELA

Pesquisadora do Instituto de Saúde e membro do GT Gênero e Saúde, Abrasco

Diferentemente das colegas que me precederam, não apresentarei resultado de nenhuma pesquisa específica. No texto básico também evitei isso porque sou médica

e, ao mostrar número para demógrafo, o risco de errar é enorme. Então, preferi trazer algumas reflexões, claro que baseadas em alguns números e apresentarei as fontes de dados, porque são fontes que vocês conhecem. São as minhas reflexões sobre números conhecidos por todos.

Fundamentalmente, para pensarmos a questão da experiência sexual dos jovens, usei várias informações deste relatório do IPEA, "O Retrato de uma Nação", que é maravilhoso. Alguns dados são referentes aos trabalhos que Suzana Cavenaghi tem desenvolvido com a professora Elza Berquó relativos à gravidez entre jovens e alguns dados dessa pesquisa sobre comportamento sexual que foi realizada pelo Cebrap, também coordenada pela doutora Elza Berquó, cujos resultados ainda não estão publicados. Sobre o contexto de dados, fui ajudada por uma jovem. A idéia é que pudéssemos, então, tratar essas duas frases, que são postas hoje completamente como senso comum. Quem trabalha com investigação sabe disso – muito freqüentemente, na medida que tem alguma assertiva que cai no senso comum, fazemos pesquisas que confirmam o que já sabíamos. É como se estivéssemos com a ideologia embaçando nosso olho. Então, acabamos fazendo investigações para saber o que já se sabia. É como espero conversar com vocês a respeito dessas duas frases.

A primeira é que a gravidez na adolescência é um grave problema de saúde e a segunda é que os jovens representam hoje um grupo especialmente vulnerável à infecção pelo HIV.

Conceitos e terminologia

A primeira questão a ser proposta é a seguinte: se formos pensar tanto a questão da gravidez quanto da vulnerabilidade ao HIV, temos de pensar primeiro o termo adolescente. Tanto este quanto o termo jovem, envolve um conjunto enorme de pessoas que têm pouquíssimo em comum. Nem a questão de fazerem parte de um mesmo contingente etário, já que existe uma enorme discussão sobre os limites do que é juventude.

Tem uma certa lenda – lenda da Organização Mundial de Saúde - OMS – que se costuma chamar de juventude as pessoas compreendidas entre 15 e 24 anos, como se fossem semelhantes. Eu, por exemplo, tenho filhos que já foram crescendo e sempre pergunto, ontem mesmo perguntei a um garoto que tem 22: "você é o que: jovem, adolescente ou adulto?". Ele disse: "sou jovem." E seu irmão, que tem 24 anos, mas é casado, trabalha e é formado?" "Ele é adulto". "E uma menina de 16?" "É adolescente". "E se ela já estiver trabalhando e tiver um filho?" "Ela é uma adulta." O que ele fala, digamos que seja um senso comum um pouco mais verdadeiro e menos fantasioso do que a frase anterior.

Na hora que se diz que adolescente é uma coisa só, que juventude é uma coisa só, temos antes de olhar o que é isso. E lembrar que temos uma enorme desigualdade racial. Essa desigualdade racial, junto com desigualdades regionais e de renda, determinam contextos culturais e oportunidades completamente distintas. Por exemplo, um garoto de 24 anos do interior que provavelmente se casou aos vinte com uma garota de 18 e tem filhos, eles não vivenciam aquela história como se fossem precoces. Eles não têm outra oportunidade de vida. Não adianta continuar estudando, não tem como a família sustentar um menino pobre que não entra no

mercado de trabalho. Se ele tem de trabalhar, vira adulto, se vira adulto se casa e tem filhos.

A primeira questão para começarmos a desconstruir a idéia de gravidez na adolescência como um grande problema de saúde ou da infecção pelo HIV como um grande problema também para jovens, é pensar, primeiro, que “adolescente” e “jovem” querem dizer quase nada, na medida que são tão genéricos que não se tornam específicos para coisa nenhuma. A segunda questão está ligada à vulnerabilidade.

Juventude, adolescência e globalização

A globalização é o consumo de tudo, cada vez mais rápido, inclusive de idéias. A idéia da vulnerabilidade, foi uma grande força para pensar políticas frente à AIDS e hoje em dia está completamente esvaziada da sua radicalidade política, na medida em que também se usa a idéia de vulnerabilidade como se fosse risco, fala-se de populações vulneráveis como populações de risco. A força da idéia de vulnerabilidade, a força de incorporar a dimensão do social e retirar a idéia de que o risco de qualquer prática sexual - pode ser um risco de AIDS, DSTU, gravidez - não está determinado apenas por um desejo individual. É que as práticas sexuais são determinadas pelo contexto social, que dá um significado aos atos sexuais. Essa era uma coisa importante na idéia de vulnerabilidade, que já se esvaziou. E se quisermos recuperar aquela assertiva de que os jovens são vulneráveis ao HIV, temos de recuperar a idéia de vulnerabilidade, com a força política com que ela foi construída.

Problematizando ainda essa idéia de juventude e adolescente e pensando na globalização, a idéia da juventude, primeiro, é uma coisa recente, que tem uma construção histórica. Ou seja, ninguém nasceu jovem, nem essa idéia de juventude nasceu desde que o mundo é mundo. Ela é bastante recente, é do século XX, posterior à invenção da infância, que é do século XIX. De qualquer maneira, a idéia de jovem que circula, dando significado às práticas, ações e modos de vida, é uma idéia que não tem nada a ver com idade. Tem a ver com estilo de vida, como ideal, todos querem ser jovens, não é à toa que fazemos plástica, esticamos, malhamos, fazemos ginásticas. Enfim, tem-se uma valorização da idéia da juventude que tem a ver com estética, estilo de vida. Uma idéia extremamente positivada. Todos os anúncios de televisão usam pessoas que têm um estereótipo de juventude e que, inclusive, envolvem a idéia da prática sexual. A juventude envolve a idéia do acesso à sexualidade e a uma responsabilidade que, não necessariamente, quer dizer não ter filhos ou usar camisinha. É muito mais a responsabilidade, se for pego, na fala de um garoto, “a minha mina, vou sair com minha mina, vou proteger minha mina”, enfim, essa responsabilidade de que ser jovem é ser quase adulto. É imponderado, ousado, corajoso, no caso dos meninos, são protetores em relação às meninas, embora não necessariamente a proteção signifique o uso de preservativo. O que quero dizer é que há uma idéia extremamente positivada, bastante hegemônica, embora não seja homogênea. Quer dizer, o que é bom em ser jovem variará um pouco dependendo do poder aquisitivo, já que também a idéia de juventude é super-relacionada à idéia da sociedade globalizada de consumo. Ser jovem tem de consumir uma certa roupa, uma música não sei das quantas, tem de se divertir num lugar “x”. Ou seja, a identidade do jovem também tem a ver com o padrão de consumo, o

que faz com que tal garoto pobre que não consegue comprar aquela roupa e aquele tênis e não quer virar bandido para poder comprar a roupa e o tênis, porque todos sabem que parte dessa pequena delinquência dos meninos pobres é para roupa, tênis e balada. Assalta aqui, para ir para a balada ali, gastar o que ganhou. Acaba que sobra das insígnias positivas de ser jovem o acesso à sexualidade.

No caso da sexualidade desprotegida, já que a coragem, a ousadia, a idéia de vulnerabilidade faz parte dessa configuração de juventude. Por exemplo, quando olhamos o uso de preservativo entre jovens, a taxa é maior quanto mais alta a classe social do garoto. Claro, primeiro ele se percebe mais vulnerável e, segundo, que tem projeto. Prevenir-se hoje tem uma idéia do amanhã. Quanto menos se tem projeto, mais a prevenção não faz sentido e mais se tentará reforçar a auto-estima dentro das insígnias que são possíveis. Então, se não se pode usar insígnia da roupa do jovem, terá de usar insígnia da ousadia ou da sexualidade que são outras insígnias e que não custam dinheiro.

Primeiro se inventou a infância na passagem do século XVIII para o século XIX; do século XIX para o século XX, mas marcadamente ao longo do século XX se inventou a juventude e, apenas na metade do século XX se inventou a idéia da adolescência. E, cada vez mais, se vai criando intervalos entre a infância e a idade adulta e, depois pegamos o hormônio para justificar. Mas, na verdade, a razão disso tem a ver com o tema do envelhecimento da população, do mercado de trabalho cada vez mais complexo, mais restrito, que exige melhor qualificação etc. E, com esta postergação para a entrada no mercado de trabalho e, também, o acesso à contracepção, tem-se mais tempo e acaba-se criando um intervalo mesmo. Ser adulto é caracterizado pelo casar, constituir família e trabalhar; mas se não tem emprego, as mulheres não querem ter filhos tão cedo, cria-se um intervalo que é preenchido com estas idéias que são sempre relacionadas ao consumo. A diferença é que, se a idéia da juventude é extremamente positivada e relacionada ao consumo de coisas, a idéia da adolescente é completamente negativada e relacionada a um outro tipo de consumo. Gostamos de falar que adolescente é aborrecente, “entrou na crise de adolescência”. É quase como se fosse um consumo, não tanto de bens materiais, mas de psicologização, de medicalização – cada vez mais se cria termos de especialidades médicas. Hebiatria é o ramo da medicina especializada em adolescente. É quase como se fosse um consumo de cultura, mas também de consumo, já que se criou um intervalo para que aquele cidadão comece a produzir. Mas, mesmo que ele não produza tem de estar consumindo já que isto é uma das marcas da globalização. Então, cria-se a idéia do adolescente. O que se pode pensar de positivo e negativo, é, por exemplo, a abordagem da questão da gravidez.

Primeiro, o que dá para dizer sobre a especificidade do adolescente é que não se misture com jovens – para a Organização Mundial de Saúde, adolescente vai de 10 a 19 anos, mas os jovens vão de 15 a 24 anos, há um imbróglio entre 15 e 20 anos que é igual. A menina ou menino, que está com 16 anos, prefere se ver como jovens e este pode escolher engravidar, tem autonomia sobre sua sexualidade.

Segundo esta última pesquisa de comportamento sexual, 52% dos jovens iniciam sua vida sexual antes dos 16 anos, quer dizer, nesta faixa que seria de adolescência mesmo. Claro que ninguém quer se identificar muito com esta idéia de ser adolescente porque tem uma conotação do ser problemático, do chato. Por

outro lado, é nesta faixa etária que, de fato, existe uma questão mais delicada em relação à gravidez. É uma faixa etária que tem tido um aumento proporcional das gestações.

Gravidez na adolescência

Como Suzana Cavenaghi tem mostrado, não são todas as moças entre 10 e 14 anos que engravidam por igual. As meninas nesta faixa etária que têm engravidado são as meninas muito pobres, que estão fora da escola. As meninas que engravidam já estão fora da escola. Não têm projeto, são muito pobres, muitas já estão trabalhando segundo o relatório do IPEA. Há um contingente enorme destas meninas pobres que saem da escola e não entram no mercado de trabalho, é um percentual grande, elas não fazem nada e vão ter filho. Até porque a maternidade é altamente valorizada, inclusive como identidade. Eu não diria todas nós, mas a maioria de nós pode não casar, pode ter um emprego, mas será mãe de um filho só – os demógrafos falam isso. Há uma redução no número de filhos, mas as mulheres continuam tendo filhos. Na verdade, poderia haver um outro deslocamento demográfico, mas o conjunto de mulheres que querem ter filhos é cada vez menor. Mas continua um conjunto grande de mulheres que querem ter filhos, mas que apenas reduzem o número. A importância da idéia da maternidade é muito grande. De tal maneira que uma garota de 15 anos que está fora da escola, não quer ou não consegue trabalhar, às vezes não consegue e às vezes não quer porque o tipo de emprego é bastante duro. Muitas vezes, trabalhar como doméstica pela comida, por um salário irrisório que em nada se combina com o estereótipo de jovem consumidor. Neste contexto, ter um filho é muito bom, confere uma identidade, ela deixa de ser uma adolescente e vira uma jovem mãe. Esta é uma questão importante. Outra questão importante é que toda vez que se fala de gravidez, fala-se da menina. O trabalho do IPEA, e também o da Unesco, têm sido consistentes em mostrar que se tem um percentual destas meninas entre 15 e 19 anos que são mães porque tinham um namorado mais velho e casaram. Isso não é inesperado, nem precoce, nem indesejado. É uma trajetória de vida. Há um percentual delas cujo parceiro é um garoto como elas e, aparentemente, para o menino é mais pesado ser pai jovem porque terá de trabalhar. Então, o abandono escolar é maior entre os meninos de menos de 18 anos que viram pais e assumem a paternidade – nem todos assumem –, mas, os que assumem, vão trabalhar como forma de assumir a paternidade. Isto é muito importante como identidade, como projeto de vida. Há os analfabetos funcionais que moram no interior e têm chances pequenas no mercado de trabalho. Na fuga da anomia, a paternidade pode ser uma estratégia para estes meninos, para os quais há pouquíssimas intervenções, pouquíssimas discussões e preocupações por parte do Poder Público. Quando se fala em gravidez, fala-se da menina. Se há problema de contracepção de homem e mulher adultos, imagine entre jovens pobres da periferia ou de zonas rurais. As meninas, por exemplo as de 10 a 14 anos e que têm filhos, são meninas de área rural ou da periferia dos grandes centros, em particular periferia das cidades de São Paulo e Rio de Janeiro – onde, segundo alguns relatos, há até pressões dos traficantes sobre essas meninas. Para uma menina pobre ter um filho de um traficante é uma garantia de sobrevivência, mas o período de união é, provavelmente, muito curto. A menina que está próxima

do tráfico é capturada, meio que roubada pelo tráfico, e não tem muita chance de escolha. Mas ela, necessariamente, não impõe resistência como o garoto – o traficante é sempre um garoto de 22 anos que será morto até os 25 anos. Ao ter um filho do traficante, ela tem uma certa pensão de vida. É horrível, achamos que não há magnitude, mas é bom lembrar que a magnitude dessas meninas que têm filhos entre 10 e 14 anos e ficam estéreis é pequena. É impactante, porque é. O número delas não é tão grande, mas acaba sendo um número que importa nessas estatísticas de gravidez entre meninas.

DST/AIDS entre adolescentes

Já falamos da vulnerabilidade que, na gravidez, é absolutamente consistente, pois a gravidez só é problema para as meninas pobres e rurais. Isso se repete exatamente igual na questão de AIDS. Na questão de AIDS já temos uma delicadeza, só temos dados da doença quando há uma infecção e se torna AIDS. Ou seja, até ser notificado, pode haver um intervalo entre 5 a 10 anos. Portanto, quando vemos as estatísticas mostrando os aumentos dos casos de AIDS entre pessoas de 10 a 19 anos, não temos a menor idéia do que aconteceu. Pode ter acontecido que algumas destas pessoas tenham tido uma relação aos 18 anos com autonomia e sem uso de camisinha, pode ser que tenha havido violência sexual aos 10 anos e a AIDS apareceu aos 18 anos.

Há tecnologia, há formas para estudar e ter uma idéia bastante precisa de quando houve infecção, há testes laboratoriais para isso, mas isto esbarra em questões éticas, por um lado, e financeiras por outro. De qualquer maneira, quando fazemos escândalo com a questão da DST e da AIDS entre jovens, é bom lembrar que estamos falando de uma coisa que não sabemos. DST é uma coisa e AIDS é outra. Sífilis pega de uma maneira, cura de uma maneira, tem um sintoma e tratamento, que é completamente diferente de HIV.

A primeira questão é a seguinte: quando se pensa em prevenção, falamos num sacolão de DST-AIDS. O financiamento das ações nas escolas é fundamentalmente de programas de AIDS – 96% das escolas de 2º grau prefere que haja alguma atividade de prevenção de DST-AIDS com algum suporte de programas municipais ou estaduais de AIDS, embora não se saiba bem a qualidade destes programas e nem que sejam feitos por professores treinados. De qualquer maneira, o que chama a atenção é que toda ação de prevenção de AIDS está dentro da escola e temos um contingente grande de jovens fora da escola. Esta pesquisa recente do Cebrap sobre comportamento sexual poderá mostrar isso. Quando se compara o período 1998-2005, por exemplo, se há aumento consistente no uso de condom, o tempo todo, menos entre jovens analfabetos ou analfabetos funcionais. Para todos os indicadores de conhecimento e práticas sexuais seguras, para os meninos e homens negros, quer dizer, a população negra do sexo masculino é a que se testa cada vez menos – se compararmos 1998 com 2005, tem-se uma redução no número de testagens anti-HIV entre homens negros, uma redução do nível de conhecimento sobre HIV-AIDS e uma estabilização no uso de camisinha em patamar baixíssimo, 20%, aproximadamente.

Há, então, vários indicadores de conhecimentos sobre DST-AIDS, de uso de condom na primeira relação sexual. Observa-se uma melhora, entre 1998 e 2005,

só entre a população escolarizada. Existe uma população importante de meninos e meninas fora da escola, apesar de toda a ampliação de escolaridade entre ação e matrícula. Tem ainda essa questão do analfabetismo funcional dos meninos que entram na escola, ficam três anos, não aprendem nada, um dia saem, tentam fazer supletivo. Ficam mais um ano, não aprendem nada, enfim, tem-se uma parcela importante desses jovens para os quais, na verdade, não há nenhuma ação importante de prevenção. Conta a criatividade que se tinha, há cinco anos atrás, quando todos estavam assustados com a questão das DST/AIDS. Para os jovens, embora não haja nenhum aumento expressivo da infecção ou do que se consegue aproximar de infecção, que são os caso de AIDS nos últimos anos (não houve nenhum aumento expressivo na infecção entre população jovem), mas há uns cinco ou seis anos atrás houve uma certa histeria que fomentou muitas ações interessantes, criativas e produtivas e que se estagnaram.

Se olharmos hoje, até porque as agências internacionais deslocaram-se um pouco para a questão da violência, não menos importante, as ações para a juventude relacionadas às DST/AIDS e à prevenção de gravidez já não dão o menor Ibope. Todos ficaram de "saco cheio": aquela palestra igual, aquele folheto igual, nenhum garoto faz. Sempre meu espaço empírico é minha casa. Estava pensando neste texto e perguntei ao meu filho: "se tivesse hoje uma palestra sobre AIDS na universidade, você iria?" "Claro que não." "Sobre gravidez na adolescência?" "Claro que não." "E sobre violência?" "Ah, tá!" "Violência está na agenda, claro."

Quero fechar a minha fala trazendo a questão da violência. Para algumas de nós, que trabalhamos com saúde sexual e reprodutiva, a violência chegou – no Brasil e no mundo inteiro – de maneira muito forte. Insisto na idéia de que o tema é importante; contudo, não conseguimos fazer a ponte direito. Quem trabalha com saúde sexual e reprodutiva acabou trabalhando com violência sexual, mas a magnitude da violência sexual é pequena perto da magnitude da violência doméstica e da violência urbana. Por outro lado, os efeitos na capacidade de proteção sexual são exatamente os mesmos. Uma menina que apanha em casa, que é violada no corpo, mesmo não sexualmente, tem menos chance de solicitar sexo seguro. Tanto quanto um menino, que apanha em casa, terá mais chance de bater, de ser violento e violentador de sua parceira de qualquer maneira, inviabilizando o diálogo.

Para pensarmos a questão da gravidez, do sexo seguro em geral, tanto faz, tanto para gravidez quanto para AIDS: temos de trazer a questão da violência para a agenda. Talvez tivéssemos de fazer hoje um grande esforço para tentar juntar mais essas agendas e ver um pouco mais as pontes. Muitos jovens, quando são violentados – isso é bastante freqüente; são violentados dentro de casa, pelo irmão mais velho, por um tio, etc. – no momento exato do ato sexual, muitas vezes, entre o horror e o medo, esses jovens têm desejos, prazer, tesão, e por isso ficam na dúvida se provocaram ou não provocaram a violência. É uma confusão enorme e temos tido um discurso extremamente moralista, que não abrange um contexto mais amplo de dificuldades em relação à questão da sexualidade. É como se pegássemos o exemplo da violência sexual hoje para descarregar toda a nossa repressão sexual. É politicamente incorreto falar que é feio os jovens transarem. Descarregamos toda a repressão à sexualidade da juventude para o pedaço da violência sexual e acabamos tendo discursos tão repressores que não conseguimos olhar, de fato, a delicadeza

de pensar na sexualidade de qualquer maneira e nas estratégias de prevenção que realmente promovam a cidadania e a autogestão sobre a sexualidade.

DEBATE

Elizabeth Meloni Vieira – Devido ao horário, encerraremos a sessão aqui. Quero aproveitar para agradecer a Alaerte, a Maria José e a Wilza pela disponibilidade de terem vindo aqui e pela excelente apresentação.

RELATO QUALITATIVO

SUZANA CAVENAGHI

Professora do mestrado em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais da Escola Nacional de Ciências Estatísticas – ENCE/IBGE

A sessão sobre População nas Políticas Públicas: Saúde Reprodutiva, organizada pela coordenadora do Grupo de Trabalho da CNPD, Elizabeth Meloni Vieira, teve uma característica diferente das demais sessões, pois foi organizado com base em trabalhos técnico-científicos convidados. As expositoras foram selecionadas para apresentar resultados de pesquisas, mas, como é muito comum em pesquisadores dessa temática, em suas exposições, todas apontaram para questões importantes ligadas às políticas públicas na área de saúde reprodutiva e, principalmente, a questões ligadas ao acesso à atenção básica à saúde. Foi feita uma seleção de temas para serem abordados na sessão, não por serem emergentes, mas por serem temas recorrentes, que necessitam de um olhar de perto das políticas públicas. A sessão tratou dos temas sobre mortalidade materna, DST/Aids e gravidez entre jovens e a situação do planejamento familiar no Brasil atual, todos com um recorte de raça, geração e gênero sempre que possível.

Na abertura da sessão, Vieira, faz um apanhado geral sobre a situação da saúde reprodutiva no Brasil, principalmente, no que tange aos direitos reprodutivos. Afirma que estes são negados e violados no Brasil e alguns dados mostram isto claramente como o caso da mortalidade materna, onde as mulheres no “auge da vida” morrem de causas evitáveis; aponta para a questão da vulnerabilidade dos jovens no acesso à atenção à saúde e alta incidência de DST/AIDS e gravidez na adolescência. Vieira diz que a negação destes direitos acontece mesmo diante da existência das leis¹ e perante os acordos internacionais, dos quais o Brasil é signatário, como no caso do documento do Cairo e Beijing. Vieira pondera que a negação destes direitos não vem somente por parte do Estado mas, em muitos casos, da própria sociedade civil e da igreja. Um exemplo disto pode ser observado na questão do direito ao aborto legal, que é ainda um assunto muito difícil de ser abordado e bastante polemizado. Diante da negação dos direitos, Vieira cita Danuza Leão, para dizer que “Todos somos iguais, mas alguns são mais iguais que outros”. Assim, quando se faz recortes de raça, geração e gênero, os resultados das pesquisas na área de

¹ A autora cita o artigo 226 da Constituição que garante estes direitos reprodutivos e a lei 9.063 do Planejamento Familiar, que teoricamente garante o acesso aos métodos contraceptivos e contraceptivos.

direitos reprodutivos mostram que nem todos são tão iguais assim, acirrando as desigualdades sociais.

Chamo atenção para um fato importante que Vieira menciona em sua fala, sobre as políticas públicas e as leis na área de saúde reprodutiva não estarem devidamente implementadas e regulamentadas no país. Apesar de não ser exclusividade da área de saúde reprodutiva, pode-se adicionar que as leis existentes e a maioria dos programas implementados em todos os níveis de governo não são monitorados, avaliados e fiscalizados de forma devida. A continuidade dos programas de governo, sob mudanças constantes nos níveis gerenciais, fica à mercê da vontade de equipes técnicas, que nem sempre têm condições de acompanhar o resultado dos programas implementados e, também, fica muito dependente da força da sociedade civil organizada. Em geral, os resultados dos programas são apreciados à luz de indicadores de resultados, que nem sempre podem ser diretamente associados às ações dos programas. Prever avaliação e monitoramento, que não é tarefa trivial do ponto de vista administrativo e financeiro, é questão crítica que depende de parcerias entre governo, áreas técnicas e científicas. A CNPD pode ter papel fundamental para garantir os meios, podem facilitar este processo.

As três sessões trataram de questões importantes em cada uma das temáticas em saúde reprodutiva, dando uma mostra dos problemas que se tem que enfrentar no desenho de políticas públicas mais eficazes. A situação do planejamento familiar (PF) no Brasil atual apresentada por Maria José Duarte Osis, foi primorosa, principalmente no sentido de dar uma idéia bastante ampla e com resultados muito atuais sobre o acesso à contracepção no Brasil. Em uma retrospectiva resumida, Osis mostrou o vai e vem, nos últimos anos, entre a responsabilidade do nível federal e local na provisão de contraceptivos no sistema público de saúde, ora sob a responsabilidade do governo local, ora sob a responsabilidade do governo federal e ora compartilhada entre os vários níveis de governo.

Foram apresentados resultados de duas pesquisas bastante importantes, que dão uma noção sobre os impactos dos programas de governo, no que tange à distribuição de contracepção no SUS. Uma destas pesquisas de campo, realizada em 2002 pelo CEMICAMP, teve o objetivo de saber se os métodos contraceptivos chegavam até os municípios.² Os resultados mostraram que 66% das secretarias municipais e 93% das Unidades básicas de saúde entrevistadas diziam receber o kit contraceptivo completo, no entanto, a quantidade que declaravam ter recebido não era compatível com a quantidade disponibilizada nos kits. Fator que pode esclarecer em parte este resultado é que muitas vezes os níveis intermediários de recebimento dos kits os desfaziam e redistribuíam os contraceptivos para as unidades básicas a partir do que era entendido como demanda local. Em 2004, outra pesquisa foi levada a campo pelo mesmo Centro, em um estudo de caso em quatro capitais (Belém, Curitiba,

² No ano de 2000, o governo federal voltou a prover métodos contraceptivos com recursos federais, através das secretarias estaduais de saúde. O programa previa a distribuição de kits contraceptivos baseados na adesão dos municípios a este programa. A cobertura de provisão não passou de 30%, em grande medida, devido aos critérios definidos para distribuição, ou seja, para receberem os kits, os municípios deveriam ter implementado o Programa de Saúde da Família (PSF) e o Programa de Interiorização do Trabalho em Saúde (PITS), e ter aderido ao programa de Humanização do Parto Natural (PHPN).

Goiânia e Salvador) para descrever a atenção ao planejamento e sua articulação com o Programa de Saúde da Família (PSF) e alguns resultados quanto aos aspectos estruturais e operacionais, apontados por Osis, foram: 1) existia um relacionamento institucional entre o PF e PSF; 2) os profissionais de saúde declararam que era dado ao PF a mesma prioridade nas ações de saúde comparadas aos outros programas, mas era dada ênfase no período gravídico-puerperal (e não na contracepção); 3) os gestores achavam que 100% das necessidades contraceptivas deveriam ser providas pela União; 4) declaravam haver uma burocracia muito grande na compra de contraceptivos por parte dos municípios e que muitas vezes estas compras não eram feitas pela área de saúde da mulher; 5) declararam existir uma séria dificuldade nos serviços de referência.

Nesta última pesquisa, no que tange à esterilização voluntária, os resultados corroboram pesquisa anterior, realizada em 2001, sobre os impactos da legislação na prática da esterilização voluntária. Osis relata que os profissionais entrevistados apontavam para um aumento na demanda por esterilização feminina e baixa demanda por vasectomia; declararam existir poucos serviços de saúde credenciados para a realização da cirurgia (inclusive duas das quatro capitais não tinham nenhum serviço credenciado); declararam que a oferta era pouco organizada; que além da dificuldade para referência da esterilização voluntária, não existia um acompanhamento dos usuários referenciados e, finalmente, que existia uma longa fila de espera para a realização da cirurgia nos seus centros de saúde. Com relação à anticoncepção de emergência, apesar de recente, os profissionais de saúde declararam que estava disponível nos centros de saúde entrevistados, mas apresentava baixa demanda. Na verdade, Osis informa que a dispensação do método estava vinculada a uma consulta médica e que eram necessários alguns cuidados especiais para o armazenamento do mesmo. Assim, na maioria das vezes, a dispensação do método de anticoncepção de emergência estava muito vinculada aos casos de violência sexual.

Questões de gênero e geração também mostram desigualdades entre os usuários. A pesquisa mostrou que os profissionais da saúde entrevistados relataram que uma das maiores dificuldades para as mulheres adultas era a continuação do uso dos métodos. Já para os homens, estes eram vistos como atores coadjuvantes e que não existia programa especial dirigido aos homens. Em geral, havia pouca procura por preservativos e apontam entre os fatores responsáveis, as práticas culturais e os horários de funcionamento dos centros de saúde, que são incompatíveis com os horários de trabalho, criando assim maiores barreiras para os homens. Para o grupo de adolescentes era clara a preocupação com a gravidez na adolescência, mas relatavam que as jovens procuravam mais o planejamento familiar e os jovens procuravam mais a prevenção de DST/AIDS. No geral, relataram que a procura espontânea era muito baixa, mas que existiam alguns programas de captação de usuários. As USBs não apresentavam, em geral, restrições quanto ao atendimento de jovens, no entanto, como não existiam normas, o atendimento ficava a critério dos atendentes, que por sua vez se sentiam muito mais à vontade para falar sobre prevenção de DST/AIDS do que de questões ligadas à reprodução.

A palestrante finaliza chamando atenção para a mudança sobre a "Nova política nacional de direitos sexuais e reprodutivos (2005)", dizendo que, na verdade, esta forma de ação não é nova com relação ao compromisso de 100% dos recursos federais

para provisão de contracepção e colocando em dúvida se a distribuição será efetiva. Afirma que o PF é em geral visto como ação de segunda categoria, assim, a dita "atenção integral" à saúde fica comprometida na prática. Finalmente, a palestrante propõe que, da mesma forma que existe o programa de humanização do parto, que deveria existir um programa de humanização do planejamento familiar.

As questões relacionadas à mortalidade materna, com recorte de raça, foram apresentadas no seminário a partir da experiência do Estado do Paraná e dados comparativos para outros estados brasileiros, já que a população negra no Paraná é muito menor que nos demais estados. A palestrante, Alaerte Martins, reconhece as dificuldades advindas dos dados e as limitações impostas ao estudo, contudo diz que os resultados são importantes para mostrar os diferenciais raciais e chama a atenção para a necessidade de se manter a informação sobre cor/raça nos registros administrativos da área da saúde. Na comparação dos resultados com os dados do Estado da Bahia, encontra que o risco de morte materna para as mulheres negras no Paraná é ainda maior do que para as mulheres negras residentes na Bahia, validando de certa forma os diferenciais raciais encontrados no Paraná, mesmo diante de uma população negra relativamente pequena. A pesquisa neste tema tem muito para avançar, pois estudos que separem os efeitos de classe e de raça são necessários para se fazer qualquer afirmação mais qualificada nesta área.

Em suas conclusões, Martins coloca alguns pontos interessantes que podem ser direcionados à aplicação de políticas públicas que levem a redução das taxas de mortalidade materna no Brasil. Sendo enfermeira, Martins tem visto, na prática, que a negligência médica, ou melhor, de profissionais de saúde, e a discriminação é evidente. Como as causas de morte materna são na sua grande maioria causas evitáveis, a questão do descaso e atenção precária por parte dos serviços de saúde e, principalmente, por parte dos profissionais de saúde, acaba por determinar grande parte dos casos de morte. Adicionalmente, a palestrante diz que a redução da mortalidade materna deveria estar mais exposta na mídia e que se deveria investir em treinamento e sensibilização dos profissionais da saúde sobre atenção diferenciada.

As estimativas das taxas de mortalidade materna no Brasil são de difícil obtenção. Os dados são de má qualidade, tanto em termos de cobertura quanto de declaração sobre as causas de morte. As estimativas existentes, a partir de métodos indiretos, indicam níveis absurdamente altos, com 250 mortes em cada 100 mil mulheres, comparados a estimativas de outros países. As estimativas obtidas a partir de dados do Sistema de Mortalidade fornecem estimativas em nível nacional, indicando ao redor de 73 mortes para cada 100 mil mulheres³. No entanto, os diferenciais regionais, por raça e grupos sócio-econômicos são grandes e não conhecidos com grau de certeza aceitável. Estudos feitos em parcerias entre as áreas técnicas e científicas são importantes para que se possa preencher esta lacuna de informações e, conseqüentemente, fornecer dados que permitam melhorar

³ A estimativa mais elevada é proveniente da Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde de 1996 e foi calculada através de método da sobrevivência das irmãs. Aquela mais baixa é calculada a partir de um fator de correção dos dados aplicados ao número de mortes existentes nos registros administrativos, o qual foi estimado por amostragem das declarações de óbitos.

desenhos de programas que diminuam a mortalidade materna no Brasil e entre a população mais exposta a este risco.

A questão mais comumente mencionada como fator contrário à aplicação de mais investimento nesta área é o fato do número de mortes maternas ser reduzido comparado a outras causas de morte. No entanto, todos deveriam concordar que sendo uma morte evitável, a simples ocorrência de um caso de morte materna deveria ter sido evitada e, principalmente, porque a evitabilidade está ligada à atenção de qualidade no pré-natal, parto e puerpério. Como Martins afirmou, a maioria das mortes maternas ocorrem por eclâmpsia e hemorragia, ou seja, as mulheres por serem sujeitas da maternidade estão sujeitas a um risco de vida, em grande parte por negligência. As pesquisas deveriam passar a fazer estudos de prontuários, não somente para apontar onde estão as falhas no atendimento, mas para deixar patente a situação de privação de direitos que uma mulher sob risco de morte materna passou durante sua gravidez. Adicionalmente, estes tipos de estudos poderiam dar subsídios para o treinamento de profissionais de saúde no atendimento às parturientes. Assim, deve-se deixar de enxergar a mortalidade materna como números e deve-se passar a enxergá-la como casos evitáveis, a partir da atenção e cuidados de qualidade.

O tema de DST/Aids e gravidez entre jovens foi apresentado com outra linha bastante distinta das apresentações anteriores. Villela diz que sem a utilização de dados se propôs a discutir dois aspectos que ela afirma serem dados como “verdade” nas análises referentes ao comportamento e experiência sexual dos jovens, em suas palavras: 1) “A gravidez na adolescência é hoje um grave problema de saúde”; e 2) “Os jovens representam hoje um grupo especialmente vulnerável à infecção por HIV”. Villela afirma que a prevenção está associada ao “acesso e existência de projeto de vida” e passa a fazer uma longa exposição sobre o que entende por adolescência e os problemas vinculados a estas definições. Com relação aos determinantes da gravidez na adolescência, aponta para a valorização da maternidade e a maternidade como um projeto de vida das meninas; a exclusão dos meninos da discussão sobre paternidade; e o pouco acesso à contracepção entre os jovens mais pobres de periferias e zonas rurais. Afirma que, para o grupo de 10 a 14 anos de idade existe realmente um problema de saúde com relação à gravidez. No entanto, a palestrante afirma existir muitos mitos com relação à gravidez na adolescência e o abandono escolar, pois a maioria das gravidezes ocorre após o abandono escolar. Referente a DST/Aids, a palestrante aponta para questões que deveriam ser levadas em consideração no desenho de programas de prevenção: 1) propõe que deveriam existir estratégias de prevenção para jovens escolarizados; 2) afirma que deveria ser levado em consideração que há um aumento do uso de condom entre os jovens das classes média e alta; 3) que indicadores de testagem e uso de condom são mais baixos entre meninos negros e pobres; 4) que há um baixo investimento em estratégias inovadoras e criativas; e 5) que muitos casos de contaminação se dão em contextos de violência.

Com relação à gravidez entre jovens existem várias questões que devem ser abordadas, que vão além dos minutos disponíveis em um seminário. Está claro que esta é uma questão complexa e com muitas vertentes (ou “verdades”). No entanto, o fato do acesso de adolescentes e jovens à saúde reprodutiva ser precário parece

ser um consenso entre todas as vertentes e, também, é consenso que praticamente inexistem programas de captação de jovens vinculados à atenção e prevenção na área de saúde sexual e reprodutiva. Apesar de não existirem dados atualizados sobre uso de contracepção, a gravidez na adolescência diferencial por classes sócio-econômicas deixa patente que existe um problema grave de acesso aos métodos contraceptivos entre as camadas mais pobres. Adicionalmente, a prática de aborto, que entre a população pobre se faz de maneira insegura, é um fato que torna estas jovens ainda menos iguais diante de uma gravidez não desejada, parafraseando a coordenadora da sessão.

Ainda, deve-se mencionar com assombro que a maternidade, que é um modelo tradicional do papel da mulher na sociedade, passa a ser defendida e adotada diante da falta de projetos de vida adequados entre as jovens da população mais pobre, que em geral é decorrente do acesso inadequado à educação, saúde e emprego de qualidade. O sucesso dos homens nesta sociedade tradicional está vinculado ao sucesso profissional e ao da mulher está associado à maternidade. Para tornar as desigualdades de gênero, raça e geração menos acentuadas, se deve dar as condições para que as jovens possam romper estas barreiras impostas pela sociedade tradicional. O fato de sair da escola porque esta não apresentava esperança de um projeto de vida melhor ou sair da escola por causa de uma gravidez em idade jovem são duas faces de uma mesma moeda que deveriam ser foco de políticas públicas direcionadas a buscar melhor qualidade no ensino e prover condições para que as jovens mães permaneçam na escola.

Finalmente, deve-se mencionar que a questão dos recursos financeiros para programas sociais, principalmente nas áreas de educação e saúde, é tema que deve ser ponto de pauta das discussões sobre políticas públicas, que não pode ser incluído neste seminário, mas deveria ser considerado no âmbito das discussões da CNPD. Os resultados de pesquisas científicas não podem estar descolados da realidade conjuntural da política. Na área de saúde reprodutiva não somente o problema do financiamento é sério, mas além de haver poucos recursos, as prioridades nos gastos não são avaliadas de forma intersetorial nas várias áreas de vigilância sanitária, prevenção de DST/Aids entre outras. Adicionalmente, os recursos destinados à atenção básica de saúde da mulher e, principalmente, saúde reprodutiva como, por exemplo, os serviços de prevenção à gravidez, pré-natal, parto e puerpério, em geral, são distribuídos no gasto geral de atenção básica e não como uma especificidade na área de saúde. O painel de saúde reprodutiva, realizado neste seminário para a comemoração dos primeiros 10 anos da CNPD, abriu caminhos para que assuntos como o mencionado acima possa ser discutido e avaliado nos próximos anos, passando a fazer pauta não somente dos seminários, mas dos programas de governo.

EDUARDO L. G. RIOS-NETO

Presidente da CNPD, professor titular do Departamento de Demografia e pesquisador do Cedeplar, UFMG

Considero que o Seminário dos 10 anos da CNPD foi extremamente produtivo. Além de comemorar os 10 anos da CNPD e fazer uma homenagem à Dra. Elza Berquó, o seminário reuniu os mais diversos atores a fim de discutir alguns temas de grande relevância na interface entre população e políticas públicas – gerações, raça, migrações internacionais, dividendo demográfico e saúde reprodutiva. Tivemos, ainda, o lançamento do Relatório da GCIM.

Todos estes temas têm enorme importância quando pensamos o futuro do Brasil e esperamos poder contribuir para que o Governo possa afinar seus instrumentos de política, de forma a levar em consideração as questões populacionais. Gostaria de ter feito, aqui, uma discussão da agenda para o futuro mas, infelizmente, não houve tempo suficiente. Agradeço aos convidados e às convidadas, aos membros da CNPD, à platéia aqui presente, ao Fundo de População das Nações Unidas, que financiou este seminário e financia a CNPD, e ao IPEA, em cuja casa está a CNPD e em cujo auditório passamos esses dois dias tão intensos. Considero encerrado o seminário.

