

# A Dinâmica Populacional Brasileira e o Debate sobre as Políticas Públicas para o Aproveitamento da Janela de Oportunidade Demográfica

Rejane Inês Kieling (FACOS)  
Ricardo Dathein (PPGE/UFRGS)

**Resumo:** O objetivo do artigo é analisar a dinâmica populacional brasileira recente e suas projeções, incluindo a evidência da existência de um “bônus demográfico”, e, a partir disto, examinar as opções de políticas econômicas e sociais necessárias para o melhor aproveitamento desta oportunidade. Para isto, são discutidos dois pontos essenciais para o sucesso de qualquer política que vise crescimento econômico sustentável: a dinâmica do mercado de trabalho e o sistema educacional do país. Considerando-se a realidade de desigualdade social e o fato de que as oportunidades demográficas se apresentam tão somente por este lado (da dinâmica da população), procura-se demonstrar a importância da inserção do componente populacional na agenda das políticas públicas como um fator que pode contribuir para o desenvolvimento econômico do país.

**Palavras-chave:** transição demográfica, crescimento econômico, políticas públicas

**Abstract:** The article aims to analyze the recent Brazilian population dynamics and projections, including evidence of the existence of a "demographic bonus", and, from this, examine options for economic and social policies necessary for the best use of this opportunity. For this, it discusses two key points to the success of any policy aimed at sustainable economic growth: the labor market dynamic and the educational system of the country. Given the reality of social inequality and the fact that the demographic opportunities present themselves only on this side (of the population dynamics), it sought to demonstrate the importance of integrating the population component in the public policy agenda as one factor that may contribute to the economic development of the country.

**Keywords:** demographic transition, economic growth, public policies

## 1. Introdução

Muitas sociedades no mundo passam atualmente por um de seus melhores momentos demográficos, devido ao fenômeno da transição demográfica, o qual começa, de modo geral, com a queda das taxas de mortalidade, seguida, depois de certo tempo, pela redução das taxas de natalidade, o que provoca uma forte mudança na estrutura etária da população, visível nas pirâmides populacionais.

O Brasil vem experimentando uma grande transformação no ritmo de crescimento e na estrutura de sua população. Trata-se de um fenômeno caracterizado pela sua universalidade, mas fortemente condicionado pelas condições históricas dos diferentes países onde se realiza. Sua diferença em relação aos países desenvolvidos, e sua semelhança com os outros países em desenvolvimento, não esgotam a sua originalidade.

A originalidade da transição demográfica no Brasil se dá pelas particularidades históricas onde ela se insere, permeadas por intensos desequilíbrios regionais e sociais. Por isso, é um processo social que não se resume aos efeitos combinados das variáveis estritamente demográficas. Pelo contrário, imersa nas profundas mudanças sociais e econômicas pelas quais tem passado o Brasil, é, simultaneamente, uma de suas causas e um de seus efeitos.

O processo de transição demográfica, fruto da queda das taxas de mortalidade e natalidade, tem provocado uma rápida mudança na estrutura etária brasileira, com uma redução da proporção jovem da população, uma elevação imediata da população adulta e uma elevação significativa, no longo prazo, da população idosa. Esta nova realidade abre várias janelas de oportunidades econômicas e sociais, como para a redução da pobreza. Ao mesmo tempo, apresenta um desafio para as políticas públicas do país, uma vez que as possibilidades demográficas podem potencializar o crescimento econômico como também podem potencializar as adversidades econômicas e sociais, ampliando as graves desigualdades sociais que marcam a sociedade brasileira.

O objetivo deste artigo é analisar a dinâmica demográfica brasileira e suas possíveis conseqüências, o que leva à conclusão sobre a necessidade de incluir o componente populacional na formulação de políticas públicas. Esta necessidade se faz urgente, uma vez que o fenômeno da transição demográfica é único em cada país e, no Brasil, já está em andamento. A partir desta conclusão, o artigo discute as diferentes opções de políticas econômicas e sociais que seriam adequadas para o melhor aproveitamento da janela de oportunidade demográfica. Neste sentido, faz-se necessário considerar, por exemplo, as disparidades sociais do Brasil, que convive com taxas de natalidade maiores justamente entre as famílias mais pobres.

A primeira parte do artigo trata da dinâmica demográfica, onde são analisadas as mudanças significativas ocorridas na estrutura da população brasileira ao longo do século XX e as projeções para a estrutura etária na primeira metade do século XXI, as quais estão relacionadas ao processo de redução da mortalidade, acompanhada pela queda da fecundidade. Estas alterações se traduzem em indicadores sociais positivos, como queda da mortalidade infantil e maior esperança de vida ao nascer, com impacto na elevação da parcela da população em idade ativa. Isto poderá favorecer o desenvolvimento econômico do país, uma vez as taxas de dependência demográfica total deverão alcançar valores em torno de 50% no período entre 2010 e 2030, abrindo, portanto, uma “janela de oportunidade” demográfica.

O aproveitamento das vantagens trazidas pela demografia requer políticas públicas adequadas, cujo tema é objeto da segunda parte do texto. Para analisar as políticas públicas propriamente ditas, são discutidos dois pontos essenciais para o sucesso de qualquer política que

visar crescimento econômico sustentável: a dinâmica do mercado de trabalho e o sistema educacional do país. Levando em conta as disparidades sociais existentes em nosso país, o principal desafio para as políticas de Estado é encontrar um ponto de equilíbrio entre o Brasil pobre, onde o processo de transição demográfica está, ainda, mais atrasado, e o Brasil em pleno estágio de desenvolvimento, com taxas de natalidade inferiores às de reposição.

## **2. A dinâmica populacional brasileira**

O alongamento da vida ou das vidas é considerado uma das principais conquistas sociais do século XX. Camarano e Kanso (2007) destacam que atingir idades avançadas não é um fato novo na História. O que existe de novo é o aumento da esperança de vida ao nascer, o que resulta em que mais pessoas atinjam idades avançadas.

Em 200 anos a população brasileira cresceu 50 vezes, passando de 3,4 milhões em 1800 para 170 milhões no ano 2000. Este crescimento se deu devido à entrada de imigrantes e à redução das taxas de mortalidade que, em um contexto de altas taxas de natalidade, propiciaram um crescimento vegetativo<sup>1</sup> muito alto.

Segundo Rios-Neto (2005), o componente demográfico mais importante, em termos das implicações futuras imediatas na estrutura etária da população brasileira, é a fecundidade, pensada tanto em termos da sua trajetória passada quanto da sua tendência nas próximas décadas. A fecundidade passada causa um impacto nas flutuações da estrutura etária, que se associa à chamada inércia populacional, enquanto a fecundidade futura determina as mudanças mais imediatas na base da pirâmide, ou seja, na participação dos grupos etários mais jovens.

O Brasil chegou ao final do século XX tendo praticamente completado a chamada transição da fecundidade. A taxa de fecundidade total (TFT), definida como a média de filhos tidos por uma mulher no final de seu período reprodutivo, passou de 6,3 filhos por mulher, em 1960, para 2,9 filhos em 1991 culminando com 2,3 filhos em 2000. Os resultados da PNAD 2007 (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios) mostram a continuação de queda da taxa de fecundidade, apontando uma média de 1,83 filho por mulher. A média foi inferior à chamada taxa de reposição (de 2,1), que significa o mínimo de filhos que cada brasileira deveria gerar para que, no período de trinta anos, a população total do país seja mantida.

José Eustáquio Alves (2007) enfatiza, contudo, a existência de uma disparidade na fecundidade da população mais pobre e menos escolarizada. Esta continua apresentando uma fecundidade acima da reposição, sendo a taxa de fecundidade abaixo de 2 filhos concentrada nas

---

1 A taxa de crescimento vegetativo mediria o ritmo de crescimento de uma população se ela pudesse ser considerada fechada – sem migrações (IPEA, 2006).

parcelas da população com mais de um salário mínimo de renda per capita domiciliar e/ou as mulheres com mais de 8 anos de estudo. Tal diferença pode ser observada na distribuição das pirâmides etárias, conforme gráfico 1.

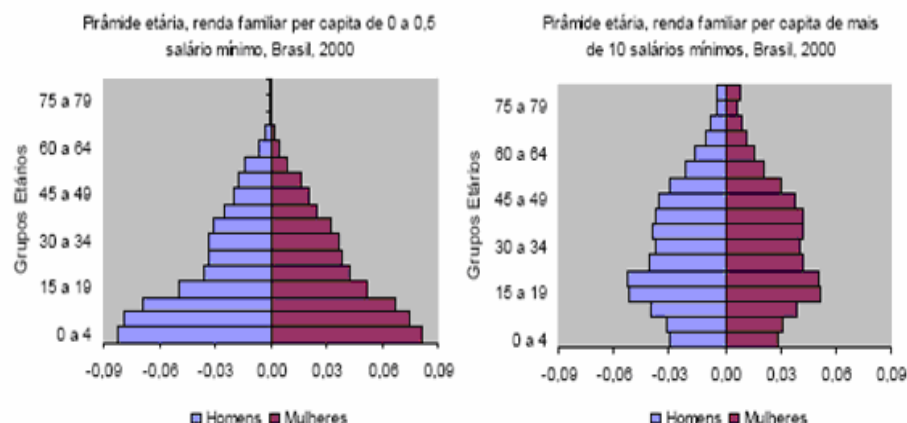


Gráfico 1 - Pirâmides etárias dos grupos extremos, por faixa de renda familiar per capita em salários mínimos, Brasil, 2000(%).

Fonte: Brito (2007b).

Brito (2007b) destaca que os distintos níveis e padrões observados nas pirâmides etárias, acima, se justificam pelo fato de a transição demográfica ocorrer de maneira desigual segundo regiões e grupos socioeconômicos, obedecendo às desigualdades geradas pelo próprio desenvolvimento brasileiro, convive-se, dentro da mesma sociedade, com problemas decorrentes de estágios atrasados e avançados da transição demográfica. Situação extremamente preocupante no que diz respeito ao aproveitamento da janela de oportunidade demográfica, uma vez que, a PEA ingressante será formada, na sua maioria, por jovens que tiveram menos oportunidades, tanto no que diz respeito ao rendimento escolar e qualificação profissional como em questões mais subjetivas relacionadas à inserção social.

A dinâmica de crescimento populacional deve ser analisada, também, a partir das taxas de mortalidade. No Brasil, as taxas de mortalidade vêm apresentando um acentuado declínio desde o período intra-uterino até as idades mais avançadas. A Taxa Bruta de Mortalidade (TMB) no Brasil manteve-se bastante alta ao longo do século XIX, em torno de 30 óbitos para cada mil habitantes. Somente após o fim da Primeira Guerra Mundial (1914-1918) e principalmente após o fim da Segunda Guerra Mundial (1939-1945) registra seus níveis mais baixos, em torno de 7 óbitos para cada mil habitantes.

A esperança de vida ao nascer passou de 43,6 anos na década de 40 para 53,7 anos na década de 60 - uma variação de cerca de 10 anos durante o período. A mortalidade continuou sua tendência de declínio na década de 70, com a esperança de vida passando a 59,9 anos nos anos 70 - um ganho de 6,2 anos em apenas dez anos. Em 1980, a esperança de vida ao nascer era de 62,35 anos. Durante o período seguinte (1991 a 2007) a expectativa ao nascer da população do Brasil aumentou 5 anos, 6 meses e 26 dias, e a taxa de mortalidade infantil (óbitos de menores de 1 ano de idade por cada mil nascidos vivos) declinou: de 45,19 ‰, em 1991, para 24,32 ‰, em 2007. No mesmo período, a relação entre a mortalidade de homens e mulheres com idades entre 20 a 24 anos passou de 3,34 em 1991 para 4,20 em 2007, e continua sendo mais elevada no Sudeste (4,99). Se as mortes por causas externas, particularmente as violentas, entre a população jovem masculina, não tivessem sua atual dimensão, a esperança de vida dos brasileiros poderia ser mais elevada em cerca de 2 anos.

Conforme dados do IBGE (2007), entre 1991 e 2007 a população do país ganhou 5,57 anos em sua expectativa de vida ao nascer, ao passar de 67,00 anos, em 1991, para 72,57 anos, em 2007. Em 2006, a esperança de vida para o Brasil era de 72,28 anos e cresceu, portanto, 3 meses e 14 dias no transcurso de 1 ano. O diferencial por sexo que, em 1991, era de 7,70 anos, experimentou um discreto declínio, passando para 7,62 anos, em 2007. Os mais expressivos diferenciais por sexo são encontrados nas Regiões Sudeste e Centro-Oeste, certamente fruto da combinação de efeitos como a maior longevidade feminina e as mortes por causas externas entre a população masculina jovem.

Tafner (2006) menciona que a redução da mortalidade acompanhada pela queda na fecundidade estaria acontecendo no Brasil em velocidade acelerada, acarretando em mudanças rápidas no ritmo de crescimento da população, na distribuição etária e, conseqüentemente, na oferta de trabalho. Isto insere o país num cenário clássico do fenômeno da transição demográfica, com implicações importantes para as políticas sociais e econômicas, uma vez que a população deixa de ser predominantemente jovem para iniciar um processo progressivo de envelhecimento. Estas transformações podem ser observadas na Tabela 1.

**Tabela 1- População por faixas etárias, Brasil, 1950 a 2050**

Anos	0 a 4 anos		5 a 14 anos		15 a 24 anos		15 a 64 anos		65 anos ou mais		80 anos ou mais	
	Milhares	(%)	Milhares	(%)	Milhares	(%)	Milhares	(%)	Milhares	(%)	Milhares	(%)
1950	8.984	16,6	13.448	24,9	10.420	19,3	29.937	55,5	1.606	3,0	153	0,3
1955	10.868	17,3	15.579	24,8	11.753	18,7	34.494	54,9	1.946	3,1	187	0,3
1960	12.544	17,2	18.936	26,0	13.186	18,1	38.895	53,5	2.369	3,3	230	0,3
1965	14.437	17,1	22.405	26,6	15.223	18,1	44.548	52,8	2.941	3,5	294	0,3
1970	14.732	15,3	25.944	27,0	18.549	19,3	51.816	54,0	3.500	3,6	379	0,4
1975	15.425	14,3	28.164	26,0	21.997	20,3	60.334	55,8	4.204	3,9	487	0,5
1980	17.037	14,0	29.281	24,1	25.536	21,0	70.303	57,8	4.998	4,1	629	0,5
1985	18.509	13,6	31.837	23,4	27.775	20,4	80.159	58,9	5.645	4,1	786	0,6
1990	17.689	11,8	35.087	23,5	28.911	19,3	90.165	60,3	6.629	4,4	1.000	0,7
1995	16.747	10,4	35.794	22,1	31.420	19,4	101.107	62,5	8.044	5,0	1.298	0,8
2000	17.433	10,0	34.126	19,6	34.635	19,9	113.063	64,9	9.554	5,5	1.715	1,0
2005	17.310	9,3	33.946	18,2	35.343	19,0	123.339	66,3	11.479	6,2	2.236	1,2
2010	15.228	7,8	34.540	17,7	33.721	17,3	132.174	67,6	13.481	6,9	2.879	1,5
2015	13.810	6,8	32.358	16,0	33.590	16,6	140.418	69,2	16.279	8,0	3.470	1,7
2020	13.071	6,3	28.892	13,8	34.212	16,4	147.084	70,4	20.003	9,6	4.271	2,0
2025	12.299	5,8	26.759	12,5	32.065	15,0	150.299	70,3	24.444	11,4	5.091	2,4
2030	11.655	5,4	25.264	11,6	28.639	13,2	150.586	69,3	29.641	13,7	6.347	2,9
2035	11.297	5,2	23.862	10,9	26.533	12,1	149.795	68,3	34.348	15,7	8.064	3,7
2040	10.882	4,9	22.871	10,4	25.059	11,4	147.531	67,0	38.857	17,7	10.062	4,6
2045	10.806	4,9	22.107	10,1	23.674	10,8	143.140	65,1	43.904	20,0	12.350	5,6
2050	10.476	4,8	21.622	9,9	22.697	10,4	137.166	62,8	49.248	22,5	14.133	6,5

Dados da revisão de 2008. Estimativas com variação média.

Fonte: UNITED NATIONS POPULATION DIVISION (2009)

Os dados acima demonstram aspectos importantes no que diz respeito à escolha de políticas públicas que incluam o componente populacional. Com relação à educação, observa-se, nas colunas de pessoas com 5 a 14 anos, uma grande redução de demanda para o ensino fundamental. Levando em conta que ele está praticamente universalizado, o foco de investimentos governamentais pode ser na melhoria da qualidade do ensino. Para as pessoas entre 15 e 24 anos, também existe redução de demanda, mas ela continua muito alta pelo menos até 2020, sendo necessário, portanto, destinar muitos recursos e políticas públicas que busquem a universalização do ensino médio e ampliação do ensino superior.

Um dado que merece atenção está colocado na coluna de pessoas com mais de 80 anos. Em 1950 o Brasil tinha uma população idosa de 153 mil pessoas. Em 2010 passa para 2,8 milhões e as previsões para 2050 são de uma população de idosos de 14,1 milhões. Isto coloca o Brasil numa nova perspectiva de alocação de recursos voltados para esta população que começa a demandar mais cuidados com saúde e atendimento domiciliar.

Os dados mostram, ainda, um peso maior sobre a previdência social, uma vez que o país mais que triplicará o número de pessoas com mais de 65 anos. Problema que pode, contudo, ser

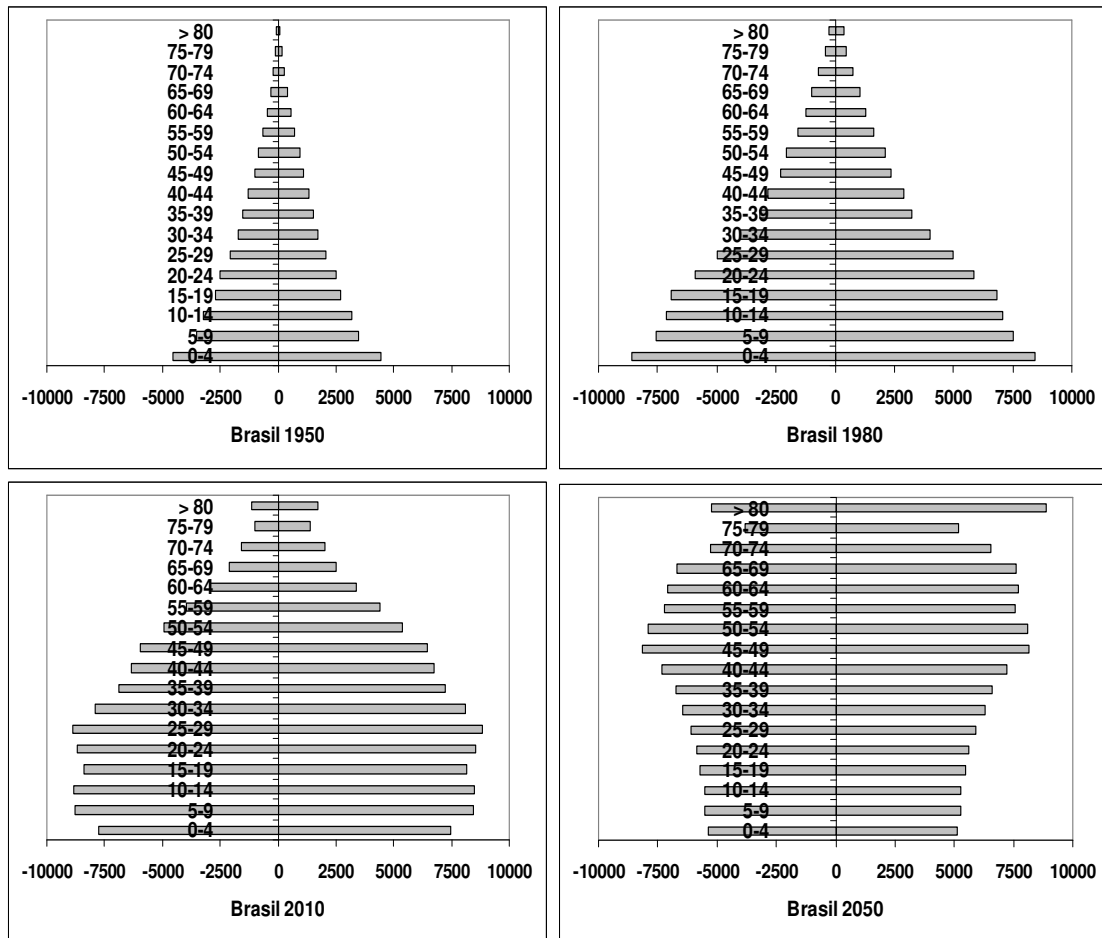
minimizado pela maior participação da PEA, representada pela coluna de pessoas com 15 a 64 anos, cuja participação sobe muito desde 1950 e o máximo será alcançado só em 2020, e permanecerá alta. Ou seja, teremos cerca de dois terços da população em idade ativa. Se estas pessoas estiverem bem educadas e trabalhando de forma produtiva, o financiamento para a previdência social não será um ônus para os cofres públicos.

As transformações na estrutura das pirâmides etárias brasileiras no período entre 1950-2050 mostram que a pirâmide de 1950 possuía uma base extremamente larga e um topo extremamente estreito (ver gráfico 2). Trinta anos depois a pirâmide ainda apresentava uma forma clássica onde cada grupo etário mais velho era menor que o grupo etário anterior, embora a base da pirâmide tenha se reduzido, em termos percentuais, em relação à pirâmide de 1950. A continuidade da queda das taxas de fecundidade fez com que a pirâmide etária do ano de 2010 apresentasse um contingente populacional onde a PEA é predominante. Taxas menores de natalidade e mortalidade transformam a estrutura etária da população, diminuindo o peso da presença de crianças e aumentando, em um primeiro instante o peso do grupo de adultos e, posteriormente, o peso dos idosos. Isto fica claro na forma da pirâmide de 2050, quando a estrutura etária da população brasileira deverá assumir um formato quase retangular e a percentagem de idosos deverá ultrapassar a percentagem de crianças.

Segundo Wong e Carvalho (2005) e Alves e Bruno (2006) o aumento da longevidade pode levar a um importante efeito microeconômico: maiores taxas de poupança e investimento em “capital humano” e ativos fixos e financeiros, uma vez que os adultos tendem a economizar quando estão em idade produtiva, criando condições para manter níveis adequados de consumo na velhice. Desta forma, o processo de transição demográfica que teve início com a queda das taxas de mortalidade no início do século XX e continuou com a queda das taxas de natalidade na segunda metade do século XX deverá provocar um impacto extraordinário na estrutura etária brasileira na primeira metade do século XXI. O primeiro impacto se dará com a elevação da parcela da população em idade ativa o que poderá favorecer o desenvolvimento econômico e social do país, devido a menor carga de dependência econômica, o que é denominada na literatura de “Janela de Oportunidade”, “Bônus Demográfico” ou “Dividendo Demográfico”. Rios-Neto (2005) destaca:

[...] quando discutido por literatura menos economicista, é um fenômeno benéfico para a sociedade em termos econômicos, associado às consequências diretas do declínio da fecundidade sobre a estrutura etária durante e imediatamente após a transição demográfica. Estas mudanças na estrutura etária, para o caso brasileiro, trazem

consequências sobre o crescimento econômico e a estrutura de gastos públicos (RIOS-  
NETO, 2005, p. 27).



**Gráfico 2- Pirâmides etárias brasileiras, 1950, 1980, 2010 e 2050**

Milhares de pessoas, homens à esquerda, mulheres à direita, com dados da revisão de 2008. Estimativa para 2010 e 2050 com variação média.

Fonte: UNITED NATIONS POPULATION DIVISION (2009)

Trata-se, portanto, de uma “janela de oportunidades” que requer políticas públicas adequadas, no sentido de permitir que este potencial demográfico seja colocado a serviço do desenvolvimento econômico e do bem-estar da população.

José Eustáquio Alves (2008) argumenta que a população nunca foi um entrave ao desenvolvimento econômico do Brasil, e vai além ao projetar uma contribuição ainda mais intensa da população na primeira metade do século XXI para a promoção do crescimento econômico e para o bem-estar dos cidadãos brasileiros. Nesse sentido, pode ser relevante para a



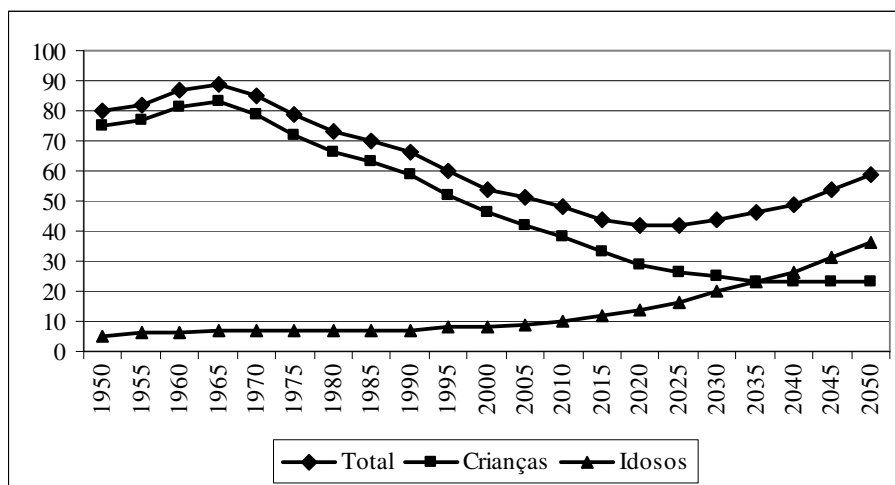
elaboração de políticas públicas que levem em consideração o componente populacional, a comparação entre o processo de transição demográfica que o Brasil está passando e o processo em estágio bastante avançado em países desenvolvidos.

Conforme Brito et al. (2008) países desenvolvidos, como França e Itália, tiveram o início da sua transição demográfica muito antes do Brasil, já no final do século XIX. O Brasil, entre o início do século passado até 1940, tinha população menor que a da França e que a da Itália, sendo que neste último ano a população brasileira já era bem próxima da de ambos os países. Entre 1950 e 2000, a população francesa aumentou 17,5 milhões de habitantes e as projeções mostram, durante a primeira metade do século 21, um acréscimo de apenas 3,8 milhões de indivíduos. Após 2030, a população francesa deverá começar a diminuir em termos absolutos. Já o Brasil, entre 1950 e 2000, aumentou sua população em 120 milhões de habitantes e as projeções indicam um acréscimo de mais 44 milhões até 2050. O caso da Itália é semelhante: aumento reduzido no tamanho da sua população durante todo o período analisado, com tendência de diminuição, em termos absolutos, a partir de 2010. Em 1940, as três populações eram praticamente iguais; em 2000, a população dos dois países juntos representava 67% da brasileira e as projeções indicam que corresponderá a menos da metade da população brasileira.

Comparando o Brasil com os dois países europeus, verifica-se que as diferenças entre as taxas de crescimento demográfico são grandes, conseqüência, principalmente, da distância muito grande entre seus níveis de fecundidade. Os países europeus já concluíram a sua transição demográfica e o Brasil ainda está a meio caminho, o que torna a comparação proveitosa, apesar de existir uma grande diferença: a velocidade da transição demográfica no Brasil está sendo muito mais acelerada.

Segundo Brito (2007c) a situação demográfica mundial revela que as grandes regiões do planeta vivem momentos diferenciados quanto a sua transição demográfica. A Europa já está em fase extremamente avançada da transição demográfica. A América do Norte e a Oceania também em fases avançadas, mas ainda pouco distantes da situação européia. Ásia, ainda, em uma fase mais atrasada da transição demográfica.

No gráfico 3, a seguir, elaborado a partir das projeções da ONU (2009), pode-se visualizar que entre 2035 e 2050 a população idosa no Brasil irá superar a população jovem. Por isto, apesar das especificidades de cada país, seria de grande utilidade para os governos do Brasil o estudo das experiências de países desenvolvidos, que já atingiram um alto grau de envelhecimento, como França e Itália, verificando os tipos de problemas que estes países enfrentam e como estão buscando soluções.



**Gráfico 3- Taxas de dependência demográfica do Brasil, 1950 a 2050**

Crianças: 0 a 14 anos. Idosos: 65anos e mais.

Dados da revisão de 2008. Estimativas com variação média.

Fonte: UNITED NATIONS POPULATION DIVISION (2009)

### 3. Políticas públicas para o aproveitamento do bônus demográfico

Brito (2007a) alerta que a situação demográfica favorável por si só, pouco significará, se não for aproveitada com eficiência, quanto aos meios, e com objetivo social de ampliar, pela qualidade, a capacidade de mobilidade social da grande maioria da população pobre e, desse modo, reduzir as desigualdades sociais.

Conforme Arbache (2003), a característica mais marcante da literatura brasileira sobre pobreza é a quase absoluta ausência de estudos sobre os mercados em que os pobres atuam e de novas proposições para o entendimento e a solução da pobreza. Segundo o autor, isto talvez seja resultado da visão estabelecida por décadas sobre a suficiência do crescimento econômico e das políticas compensatórias para a redução da pobreza.

Por muitas décadas, predominou nos círculos acadêmicos e governamentais que a principal causa da pobreza no Brasil era as débeis taxas de crescimento do PIB. O Diagnóstico assumia que a redução seria um subproduto do crescimento e que, portanto, a mais eficaz forma de redução da pobreza seria a promoção do crescimento.

O processo de transição demográfica pelo qual o Brasil está passando, fruto da queda das taxas de mortalidade e natalidade, tem provocado uma rápida mudança na estrutura etária brasileira, com uma redução da proporção jovem da população, uma elevação imediata da população adulta e uma elevação significativa, no longo prazo, da população idosa. Conforme José Eustáquio Alves (2008) para que a sociedade brasileira possa desfrutar da nova estrutura

etária, a economia precisa dispor de condições macro-dinâmicas e estruturais particulares. Um grande desafio surge para os formuladores de políticas públicas voltadas para a redução da pobreza e melhoria das condições de vida da população brasileira.

O aproveitamento da “janela de oportunidade” aberta pela demografia, visando o desenvolvimento econômico e social do país, requer incluir o componente populacional no planejamento das políticas públicas de Estado. É necessário, portanto, a identificação de pontos de estrangulamento e oportunidades geradas pela dinâmica presente e futura da estrutura etária.

Nos anos recentes, a transição demográfica que o país vivenciou criou um cenário favorável ao crescimento econômico: o contingente de indivíduos em idade ativa tem aumentado, enquanto diminui a razão de dependência (relação entre o número de pessoas economicamente ativas e o número de inativos). Ao mesmo tempo, a expansão mais lenta da PIA pode levar a uma diminuição relativa do hiato entre a oferta e a demanda da mão-de-obra. Isso poderia valorizar a força de trabalho, embora dependa do crescimento da economia, da intensidade com que esse crescimento vier a se transformar em criação de empregos e da evolução da taxa de participação no mercado de trabalho.

A expansão da força de trabalho (ou seja, da população economicamente ativa) depende do aumento da população em idade ativa e da taxa de participação (proporção de pessoas que têm idade para trabalhar e de fato trabalham ou procuram emprego). Conforme dados do IBGE, de 1993 a 1999 a PEA ampliou-se em 2,2% ao ano, ritmo inferior ao da expansão da população em idade ativa (2,4% ao ano). O resultado foi afetado pelo declínio da taxa de participação, especialmente forte em 1996 (cerca de 2 pontos percentuais). O oposto tem ocorrido nos anos 2000: a PIA aumenta menos (1,9% ao ano, em média, nos anos 2002-2006), mas a PEA se expande rapidamente (2,9% ao ano), porque a taxa de participação cresce 2 pontos percentuais entre 2001 e 2006. Os dados e as projeções do IBGE mostram uma acelerada transição demográfica no Brasil, caracterizada, entre outras coisas, pelo crescimento acentuadamente menor da população em idade ativa. Em 2006, por exemplo, a PIA cresceu apenas 1,7%, menos que a média de 2,4% dos anos 90. Para 2010, a estimativa do IBGE é de que a população de 10 anos ou mais cresça 1,5%. Uma expansão menor da população em idade de trabalhar não significa necessariamente que a oferta de mão-de-obra também crescerá menos. A taxa de participação pode continuar aumentando nos próximos anos se a provável presença menor dos jovens — que estariam estudando em vez de trabalhar — for mais do que compensada pela entrada das mulheres no mercado de trabalho. Além disso, ocorreu uma mudança importante na composição da PIA nos anos recentes. Há mais adultos e idosos e menor participação das populações infantil e juvenil.

Chahad, Diaz e Pazello (2002, *apud* CEPAL; PNUD; OIT, 2008) ao descrever a elasticidade emprego-produto para os setores agrícola (1984-1999) e industrial (1983-1999), constaram que da década de 80 para a de 90 houve uma queda na intensidade com que o crescimento econômico se transformou em geração de emprego, especialmente de emprego formal. A partir de 1999, devido à mudança no regime cambial, houve um fortalecimento dos produtores de bens comercializáveis e aumentou a confiança na economia brasileira, favorecendo a contratação de mão-de-obra. Os temores dos agentes econômicos quanto aos efeitos de uma provável deterioração da estabilidade monetária teriam sido eliminados, inclusive a um custo menor do que se supunha, já que a inflação foi razoavelmente contida e a economia não tardou a se recuperar. Em relação ao impacto no mercado de trabalho, segundo a interpretação dos três autores, é possível notar que a queda dos salários reais, entre 1999 e 2003, pode ter influenciado a geração de vagas. Para eles, ainda que a contratação de mão-de-obra se dê essencialmente em razão da perspectiva de aumento da demanda por produtos — muito mais do que devido a variações moderadas de salários —, a redução salarial pode ter compensado parcialmente as incertezas das empresas e reduzido a resistência à contratação, em todos os setores. Além disso, é provável que nos anos mais recentes, a partir do aumento dos rendimentos das famílias mais pobres, a expansão do consumo popular tenha beneficiado empreendimentos de pequeno porte, relativamente intensivos em mão-de-obra.

Em relação ao desemprego, verifica-se que na década de 1980, este variou entre 2% e 4% para o Brasil como um todo, segundo a PNAD. Em 1992 a taxa de desemprego havia superado 6%. O triênio seguinte (1993-95) foi marcado por forte recuperação no crescimento do PIB (4,8% ao ano, em média), mas sem impacto semelhante na ocupação — ou seja, a taxa de desemprego não recuou na mesma proporção. Foram anos de incertezas na economia (hiperinflação e início do Plano Real) e de continuidade da reestruturação industrial, que prejudicavam as expectativas em relação ao crescimento econômico sustentado. (CEPAL, PNUD e OIT, 2008). Em 1996-1999, a taxa de desemprego deu novo salto, chegando a 9,4%. Período que combinou lento avanço da economia (média de 1,4% ao ano) e baixo impacto do crescimento do PIB na ocupação.

Desde 2000 o nível de desemprego permaneceu relativamente elevado, apesar da redução a partir de 2004. Esse processo é resultado da expansão relativamente baixa do PIB e de dois movimentos em sentidos opostos: a) apesar de a população em idade ativa estar crescendo em velocidade significativamente menor, a proporção de pessoas dessa faixa que entraram no mercado de trabalho subiu entre 2001 e 2005, ampliando fortemente a população economicamente ativa (PEA) e pressionando o desemprego para cima; b) o impacto do

crescimento econômico na ocupação aumentou significativamente, o que ajudou a elevar o ritmo de criação de emprego e a reduzir o desemprego. Tendo atingido 9,4% em 1999, a taxa de desemprego recuou para 7,9% em 2008. Esse nível mais baixo foi resultado de um crescimento moderado do PIB, maior impacto da expansão econômica na ocupação e, pela primeira vez em muitos anos, elevação apenas modesta da PEA e redução da parcela de pessoas em idade de trabalhar que de fato entram no mercado de trabalho.

Com relação às políticas públicas de emprego no Brasil, Camarano (2006) faz uma crítica contundente, ao afirmar que, no geral, estas têm se limitado a afetar apenas a oferta de trabalho, como nos casos de seguro-desemprego e qualificação profissional. As políticas públicas deveriam, segundo a autora, afetar a demanda por trabalho, como por exemplo, oferecer crédito para setores menos favorecidos.

Ibarra (2007) destaca a importância dos jovens no mercado de trabalho. Segundo o autor, a inserção dos jovens no mercado de trabalho ocorre cada vez mais cedo, inserção esta diretamente relacionada ao abandono escolar e ao aumento da taxa de desemprego. Esta procura precoce por emprego faz aumentar o número de jovens desempregados. Os jovens são prejudicados pela falta de escolaridade, falta de experiência, preconceito e pela natural demanda do mercado. O desemprego entre os jovens é claramente superior ao dos adultos. Para cada adulto desempregado, existem em média dois jovens na mesma situação. Entre as causas dessa desigualdade o autor destaca a preferência dada pelos empregadores aos trabalhadores adultos, considerados mais responsáveis e a maior facilidade em despedir os jovens, considerando que as multas por rescisão contratual são estabelecidas em função do tempo de serviço. Desse modo, o jovem é relegado às funções inferiores e não-qualificadas.

Outro fato relacionado ao mercado de trabalho brasileiro é o aumento da presença das mulheres. Esta tendência pode ser verificada desde os anos 70 no Brasil, período que marca a intensificação do debate em torno das desigualdades raciais e de gênero, com a disseminação de estudos comprovando a acentuada disparidade que afeta negros e mulheres no acesso ao mercado de trabalho e à ocupação qualificada.

Os dados demonstram que mulheres e negros são a maioria do mercado de trabalho no Brasil. Em 2006, representavam 71,8% da população economicamente ativa (PEA) de 16 anos ou mais, o que significa aproximadamente 68 milhões de pessoas. Analisar os déficits de trabalho de qualidade que atingem esses grupos é de fundamental importância para a eliminação do déficit global de trabalho de qualidade no país.

Com relação ao sistema educacional brasileiro, estima-se que, em meados do século XVIII, apenas 1 em cada 10 mil brasileiros freqüentava a escola, e que quase 70% da população

eram analfabetos em 1900. A compreensão para esse atraso é a própria colonização portuguesa. Nesse mesmo período 2/3 da população portuguesa também eram analfabetos. O Brasil herdou, portanto, uma fraquíssima tradição educativa do país que o colonizou. (Tafner, 2006).

Segundo Pinheiro e Giambiagi (2006), a educação está associada ao aumento da capacidade produtiva dos indivíduos e à expansão das potencialidades das pessoas. É por isso que o crescimento econômico de longo prazo está relacionado ao nível educacional da população, e a distribuição dos benefícios desse crescimento depende em grande medida da disseminação da educação.

Arbache (2003) destaca que estudos têm comprovado que a educação é o mais importante fator para explicar a determinação de salários e a desigualdade no Brasil. Sozinha, ela explicaria 48% da desigualdade de salários e cerca de 26% da desigualdade de renda. A taxa de retorno por ano adicional de educação chegaria a 16%, a qual está entre as mais elevadas do planeta. Estes resultados têm levado vários autores a concluir que o mais indicado investimento para resolver o problema de carência de estoques de riqueza e da renda dos pobres é a educação, como uma forma promissora para a redução da desigualdade e da pobreza.

Analisando pelo ponto de vista de uma política de equidade, com efeito a longo prazo, deve-se estabelecer como prioridade para a educação brasileira a melhoria da qualidade do ensino fundamental, corrigindo uma trajetória histórica de desigualdade oriunda da concentração de renda no país.

Sob o ponto de vista demográfico, o atendimento ao ensino médio passa a ser o grande gargalo da educação brasileira, uma vez que a população entre cinco e dezenove anos ainda crescerá, lentamente, até 2020, quando deverá alcançar seu tamanho máximo, de 53,5 milhões de pessoas (BRITO, 2007a). O ensino médio irá enfrentar, dessa forma, dois grandes desafios: atender a toda a demanda e aumentar a qualidade de ensino, sem se beneficiar, no curto e médio prazos, com a redução da população-alvo.

Os benefícios demográficos, no que se refere à demanda por ensino, ocorrem devido ao menor ritmo de crescimento da população-alvo. O passivo demográfico, determinado pelo longo período de fecundidade alta, ainda vai proporcionar à população jovem o seu maior tamanho absoluto na próxima década. Entretanto, incrementos menores ou negativos significam alívio na pressão sobre o crescimento da oferta da capacidade instalada para os serviços educacionais, o que deve ser aproveitado como benefício pelas políticas públicas.

Embora o crescimento econômico não garanta, por si só, a promoção do trabalho de qualidade e o desenvolvimento humano, o incremento intenso e sustentado da produção estimula a demanda por mão-de-obra e amplia as possibilidades de formalização. Por isso, trata-se de um

pré-requisito para a geração de mais e melhores empregos. Em um cenário em que o PIB cresce pouco, baseado em setores com baixa capacidade de gerar postos de trabalho de qualidade, dificilmente pode se esperar avanços na redução do déficit de trabalho que seja capaz de reduzir o déficit histórico de desigualdade social brasileiro. Para acelerar o crescimento com emprego de qualidade, é preciso um aumento sustentado do investimento público e privado, a dinamização do mercado interno e uma inserção adequada na economia internacional. Esses desafios precisam ser pensados no contexto de uma economia globalizada, com uma estrutura produtiva diversificada e competitiva. Para que o incremento da produção impulse o trabalho decente, importa não apenas a velocidade de expansão do PIB, mas também o modo como crescem os diferentes setores e qual o potencial desse crescimento criar empregos qualificados. Isto é, depende de quais setores e atividades lideram o crescimento e a capacidade deles de criar postos de trabalho.

Outro conjunto de desafios levantando por CEPAL, PNUD e OIT (2008) está associado às novas tecnologias de produção, informação e comunicação. O uso da tecnologia aumenta a eficiência e reduz os preços, o que estimula o aumento do consumo, ou seja: aprimoramento produtivo pode se traduzir em incrementos na produção e no emprego. Além disso, a expansão dos setores ligados às novas tecnologias (como software e serviços de tecnologias de informação e comunicação) aumenta o emprego em determinados países e regiões. As novas tecnologias aumentam, portanto, a procura por mão-de-obra qualificada, o que pode ser observado por meio da análise das mudanças na composição ocupacional. Na medida em que as empresas aprofundam o uso de tecnologias de informação e comunicação, habilidades até então pouco exploradas – como a capacidade de raciocínio abstrato – passam a ser valorizadas. Isso requer profissionais com maior escolaridade, capazes de aprender a lidar com as novas ferramentas. Os autores de CEPAL, PNUD e OIT (2008) afirmam que o Brasil está em posição favorável para explorar esse potencial, graças aos investimentos públicos e privados em educação superior e em infra-estrutura de telecomunicações. O país possui cultura flexível, o que facilita a prestação de serviços. O desenvolvimento da indústria brasileira, no entanto, requer a conquista gradual de clientes por meio da especialização, do aumento de qualidade, da internacionalização das operações e da promoção do país junto aos principais mercados.

Tafner (2006) com base nos dados do IBGE e PNAD, demonstra que a parcela da população ocupada com pelo menos 11 anos completos de estudo foi a que mais cresceu entre 1992 e 2004(137,3%), passando de 11,9 milhões para 28,2 milhões de trabalhadores. O ano de 2004 registrou a criação, em termos líquidos, de 2,3 milhões de postos de trabalho ocupados por pessoas com esse nível de escolaridade. Em contrapartida, os dados demonstram que os

trabalhadores com menos escolaridade vêm perdendo espaço no mercado de trabalho: em 1992 a participação desse grupo de pessoas era de 25,6%, reduzindo-se para 19,9% em 2004. No intervalo observado de 12 anos houve uma retração absoluta de 6,3 milhões de trabalhadores na categoria, o equivalente a 28,8% da quantidade inicial.

Desde a década de 90 o governo federal vem adotando políticas que visam atender os grupos que estão em desvantagem no mercado de trabalho e sem acesso às instituições de treinamento e formação profissional. Em 1995, foi criado o Plano Nacional de Formação Profissional (PLANFOR), financiado com recursos do FAT e que tem o objetivo de estimular a qualificação, com prioridade para as pessoas discriminadas no mercado por questões de gênero, cor/raça, faixa etária e/ou escolaridade. Em 2003, o PLANFOR sofreu uma série de mudanças, dando origem ao Plano Nacional de Qualificação Social e Profissional (PNQ).

Em 2005, o governo brasileiro criou o PROUNI (Programa Universidade para Todos), com a finalidade de conceder bolsas de estudo integrais e parciais a estudantes de baixa renda em cursos de graduação e de formação específica. Em contrapartida, as instituições privadas de ensino superior que aderem ao programa podem deduzir alguns tributos.

Em 2007, foi lançado o Plano de Desenvolvimento da Educação, que compreende diversas ações (avaliação de rendimento dos alunos, capacitação de docentes, adoção de piso salarial para professores, melhoria das condições de infra-estrutura das unidades de ensino e outras) que permitam melhorar a qualidade do ensino por meio da maior mobilização social. A rápida transformação do mundo do trabalho na era globalizada faz dos recursos humanos um tema central de articulação entre as dimensões econômicas e sociais. As estratégias inclusivas de crescimento são precisamente aquelas que aprimoram recursos humanos como forma de facilitar o acesso a melhores empregos e renda, incrementar a produtividade e a competitividade. Portanto, as políticas de melhoria da escolaridade e da qualificação profissional têm influência tanto no crescimento econômico (produtividade e competitividade) quanto na inclusão social.

No que se refere às políticas públicas focalizadas na redução da pobreza e da fome, o governo Lula lançou o Programa Bolsa Família (PBF), criado a partir de outros programas de transferência de renda existentes, como o Programa Bolsa Escola; o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI); o Programa Bolsa Alimentação, gerido pelo Ministério da Saúde (MS); o Auxílio Gás sob gestão do Ministério das Minas e Energia; e o Cartão Alimentação, implementado pelo Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (MESA). O governo assumiu a tarefa de reduzir a extrema pobreza e a fome como um objetivo prioritário e inadiável e coube ao PBF a liderança desta tarefa.



Conforme José Eustáquio Alves (2009), o tema da pobreza e da fome passou a fazer parte da agenda dos organismos internacionais na década de 1980, quando se percebeu que o desenvolvimento econômico por si não seria capaz de resolver a situação das parcelas da população não incluídas nas atividades mais dinâmicas e modernas da economia. A Cúpula para o Desenvolvimento Social de Copenhague (1995) foi um ponto de inflexão crucial em direção ao “novo paradigma antipobreza”.

Os primeiros programas de Transferência de Renda com Condicionalidades (TRC) no Brasil foram implantados em Campinas e no Distrito Federal. O chamado Bolsa Escola transferia recursos para as famílias pobres que tivessem todas as suas crianças em idade escolar matriculadas na escola pública. A idéia era investir nas crianças e jovens para a superação do ciclo intergeracional, rompendo com a reprodução da armadilha da pobreza (*poverty trap*). Na Cúpula do Milênio, realizada entre 6 e 8 de setembro de 2000, na sede da ONU em Nova Iorque, foi definida como meta 1 dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio: “Erradicar a extrema pobreza e a fome”. Em termos numéricos, o objetivo é reduzir pela metade o número de pessoas vivendo em extrema pobreza, considerando o período de 1990 a 2015, e acabar com a fome até 2015.

José Eustáquio Alves (2009) com base nos dados do relatório IPEA (2007) mostra que em 2005, o Brasil já havia atingido a meta de redução da extrema pobreza pela metade, quando se considera o percentual da população vivendo com menos de um dólar ao dia, passando de 8,8% em 1990 para 4,2% em 2006.

Com relação à fome e à desnutrição, também houve avanços significativos. De acordo com a Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde (PNDS, 2006) a desnutrição infantil crônica no Brasil diminuiu 46% em relação à pesquisa anterior, de 1996. Na Região Nordeste, a redução chegou a 74%. No mesmo período, a taxa de mortalidade infantil caiu 43,5% no país. A literatura especializada mostra que a desnutrição infantil provoca maior mortalidade e morbidade, comprometendo o crescimento físico e mental das crianças, além de prejudicar o desenvolvimento psicomotor e o aproveitamento escolar, diminuindo a capacidade produtiva na idade adulta. Contribuíram para estes avanços, o aumento dos níveis de escolaridade, a redução da pobreza extrema, a expansão da cobertura do sistema de saúde, em especial, a assistência pré-natal e ao parto, e a ampliação dos serviços de saneamento básico (água, esgoto e coleta de lixo). Contribuíram também o aumento da cobertura do Benefício de Prestação Continuada – BPC/LOAS e a política de valorização do salário mínimo. Portanto, os avanços das políticas públicas e do sistema de proteção social no Brasil foram fundamentais para a redução da extrema pobreza, da fome e da desnutrição.

Brito (2007b) chama a atenção dos gestores públicos quando enfatiza que mais importante ainda que a população pobre, em seu conjunto, são os jovens pobres. O peso relativo do total da população jovem, aquela abaixo de 15 anos, tem diminuído, como consequência da queda das taxas de fecundidade. A queda na proporção de jovens acontece em ritmo mais acelerado do que o aumento dos idosos, pois a substituição de jovens por idosos é mediada pelo crescimento da população adulta. De acordo com a previsão do IBGE, em 2010, a população jovem alcançará o maior volume de toda a história brasileira, 53 milhões, e deverá permanecer praticamente constante até 2030, oscilando em torno de valores ligeiramente superiores a 50 milhões de pessoas.

Os benefícios demográficos no Brasil estão fortemente condicionados pela gravidade da situação social. Isto fica bastante evidenciado quando se constata que a população jovem, em sua grande maioria, é pobre.

Dentro do grupo de focalização das políticas públicas<sup>2</sup>, para o aproveitamento da janela de oportunidade demográfica, deve-se considerar, também, a questão de desigualdade de gênero e raça. Isto se justifica, conforme visto anteriormente, pela significativa participação das mulheres e negros na PEA brasileira.

Outro ponto que precisa ser analisado é a velocidade do incremento da população idosa. Esta tem tido uma velocidade no seu incremento absoluto maior do que a da população, no seu conjunto. Conseqüentemente a sua participação relativa tem aumentado. Associe-se a esse fenômeno do envelhecimento da população, o aumento da sua longevidade, traduzida pelos ganhos na esperança de vida ao nascer.

O envelhecimento da população, ou seja, o aumento da proporção de pessoas com sessenta e cinco anos de idade ou mais, é uma característica marcante da transição da estrutura etária brasileira. Essa proporção será de 7,0% em 2010, pouco mais de 13 milhões de idosos. Comparativamente, naquele ano, um grupo com 40 milhões de pessoas a menos do que os jovens.

Durante a primeira década deste século, a população idosa tem aumentado, em média, 387 mil pessoas por ano. Mas, nos últimos dez anos da primeira metade do século, estima-se que esse aumento corresponderá a mais de um milhão de indivíduos por ano. Em 2050, a população

---

2 O Brasil dispõe de um quadro institucional direcionado especificamente para o combate à discriminação de gênero e de raça. Em 2003, foi criada a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres e o Conselho Nacional de Direitos da Mulher. No mesmo ano, criada a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR). Além disso, há a Comissão Tripartite de Igualdade de Oportunidades e de Tratamento de Gênero e Raça no Trabalho, instituída em 2004 no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego. Com o objetivo de estimular políticas públicas para a igualdade de oportunidades e de tratamento e lutar contra todas as formas de discriminação no ambiente profissional.

idosa será cerca de 3,7 vezes maior do que a de 2010. As conseqüências deste grande incremento da população idosa serão significativas, exigindo uma redefinição de todas as políticas públicas voltadas para esse segmento populacional.

A questão mais importante para as políticas públicas, de fato, é a situação social dos idosos. A proporção deles no estrato mais pobre da população tinha aumentado entre 1980 e 1991, mas teve uma grande redução entre os dois últimos censos. Em 2000, 12% da população idosa tinha uma renda domiciliar *per capita* inferior a meio salário mínimo, ou seja, uma situação inequívoca de pobreza. Ampliando a faixa de pobreza até um salário mínimo, ela continha mais de um terço dos idosos, cerca de 3,5 milhões.

Segundo Brito (2007b) existe uma relação positiva entre a proporção de idosos e o nível de renda, quando se considera cada um dos grupos. Ela aumenta, certamente, devido a uma maior longevidade e menor fecundidade dos grupos economicamente mais favorecidos da população. A população com mais de 10 salários mínimos de renda *per capita* familiar, em 2000, tinha 10% de idosos, enquanto os mais pobres apenas 2%.

O fato mais notável, entretanto, quando se observa a distribuição de renda da população idosa, na última década, é diminuição, tanto em termos absolutos quanto relativos, dos idosos mais pobres. Por outro lado, aumentaram aqueles com renda domiciliar entre meio e um salário mínimo e, fundamentalmente, o grupo entre um e dois salários mínimos, onde se situavam, em 2000, 57% dos idosos, contra 38% em 1991. Essas mudanças, provavelmente, devem ter sido causadas pelas políticas de transferência de renda definidas pela Constituição de 1988.

Com base nas estimativas do IBGE, Brito (2007b) calcula que os 57% dos idosos que podem estar recebendo benefícios dos programas de transferência de renda, 5,6 milhões em 2000, serão 28 milhões em 2050. Cenário que coloca a situação social de parte da população idosa do Brasil como insustentável no futuro. Os contornos dessa situação ficam ainda mais complexos quando se considera que a imensa maioria dos jovens pobres de hoje, poderão ser os idosos pobres de amanhã. Desse modo, ainda que aparentemente possa parecer contraditório no curto prazo, pois são segmentos etários com demandas competitivas de receitas públicas, não se podem pensar as políticas para os idosos, no médio e longo prazos, separadas das políticas para os jovens.

Por outro lado, o sistema de previdência social, no qual, em princípio, haveria uma contrapartida adequada da parte dos futuros beneficiários, precisa se compatibilizar com o padrão demográfico emergente. A situação demográfica é favorável, o número de contribuintes potenciais, em 2010, é quase 10 vezes maior do que os idosos. A dificuldade, então, não se

encontra, neste momento, nas relações intergeracionais, mas na grande maioria da PIA que não contribui, gerando graves problemas para o seu financiamento (BRITO, 2007b).

O Censo de 2000 mostra uma relação entre população ocupada e população contribuinte muito desfavorável à política previdenciária. Praticamente, a metade dos ocupados não contribuía para a Previdência.

O cenário para a definição das políticas de previdência social, em particular, e da seguridade social, mais amplamente, não pode deixar de levar em conta quem são os idosos hoje e como serão no futuro, do ponto de vista da sua renda. Mesmo atualmente, quando a dimensão absoluta da população idosa, vis a vis a da população em idade ativa, ainda não é tão relevante como será no futuro. Só por isso, a situação dos idosos ainda pode ser minimizada pelas políticas de transferência de renda definidas pela Constituição.

Brito (2007b), com base nos resultados da PNAD de (2007), reconhece que o envelhecimento é um processo de perdas físicas, mentais, cognitivas e sociais, o que aumenta a vulnerabilidade desse grupo populacional. Nesse sentido é que as políticas públicas podem ter um papel fundamental na redução do seu impacto sobre o indivíduo e a sociedade. A pesquisa aponta quatro políticas mais importantes para a população idosa: renda para compensar a perda da capacidade laborativa (previdência e assistência social), saúde, cuidados de longa duração e a criação de um entorno favorável (habitação, infra-estrutura, acessibilidade, etc.).

#### **4. Considerações finais**

A vitória que possibilitou o controle da mortalidade e a autolimitação da fecundidade é expressão do avanço da ciência e do autoconhecimento, instrumentos de emancipação da espécie humana. A transição demográfica veio demonstrar que a racionalidade humana está acima das pequenas armadilhas da natureza, das forças sobrenaturais e das credences religiosas.

O aumento da esperança de vida ao nascer permite que mais pessoas atinjam idades avançadas. A grande responsável por isso foi a queda da mortalidade em todas as idades, resultado de mudanças econômicas e sociais que possibilitaram uma melhoria generalizada das condições de vida, em geral, e de saúde em particular. Conforme Camarano (2004), no caso da população brasileira, tem-se observado desde a segunda metade dos anos 1950, embora de forma desigual, maior acesso a serviços médicos preventivos e curativos, à tecnologia médica avançada, à água tratada, a esgoto e saneamento, à escolaridade, etc.

As perspectivas que se vislumbram para o médio prazo são de continuação da redução da mortalidade em todas as idades, em especial nas avançadas. Uma das possibilidades tidas como certas para o futuro próximo é o crescimento a taxas elevadas do contingente de idosos vivendo

mais tempo. O desafio que se coloca é encontrar caminhos para que se possa usufruir a grande conquista social que é o fato de cada vez mais pessoas terem a sua vida alongada. Camarano (2006, p. 589), com base em documento das Nações Unidas, acrescenta: “adicionar qualidade de vida aos anos adicionados”. Segundo a autora, o ponto de partida para se pensar essa questão é levar em conta a heterogeneidade do segmento idoso, partindo da hipótese de que esse grupo experimentou trajetórias de vida diferenciadas, as quais afetarão as suas condições de vida na etapa final. Tais trajetórias são fortemente marcadas pelas desigualdades sociais, regionais e raciais presentes no país. As políticas sociais podem reforçar ou atenuar essas desigualdades, bem como os mitos, os estereótipos e os preconceitos em relação à população idosa. O envelhecimento pode ser visto, portanto, como uma conquista ou um problema social, dependendo da maneira como a sociedade escolhe lidar com ele.

Brito (2007b) afirma ser decisivo, para equacionar a questão dos idosos, uma rigorosa política de investimentos no curto prazo na população jovem pobre, com o objetivo não só de garantir a sua sobrevivência hoje, como pobre, mas, principalmente, que crie condições para a sua mobilidade social, possibilitando a sua definitiva inclusão social, no futuro. Camarano (2004) corrobora esta idéia ao concluir que uma política para a população idosa deve estar inserida em uma política de desenvolvimento sustentável, objetivando aumentar o bem-estar de toda a população. Os idosos não vivem isolados e o seu bem-estar está intimamente ligado ao da sociedade como um todo.

A elevada desigualdade em nosso país é estrutural e está relacionada tanto com diferentes condições de acesso à educação e aos recursos e ativos produtivos quanto com problemas de funcionamento do mercado de trabalho. Em razão da discriminação, a pobreza e a desigualdade tendem a afetar de forma mais negativa ou severa grupos como mulheres e negros. São, portanto, necessárias políticas públicas e iniciativas privadas de apoio à igualdade de gênero e de raça para melhorar a inserção no mercado de trabalho e a inclusão social de mulheres e negros – e em especial das mulheres negras. Faz-se urgente melhorar o acesso aos recursos produtivos e combater todas as formas de discriminação que impedem o ingresso no mercado de trabalho ou que tornem a inserção profissional mais precária. Uma política de igualdade de oportunidades é fundamental para aumentar o nível de ocupação das mulheres e dos negros, melhorar a qualidade dos seus empregos, assim como de outros grupos discriminados, e, dessa forma, criar um mercado mais inclusivo e equitativo.

O governo atual assumiu a tarefa de reduzir a extrema pobreza e a fome, e a liderança desta tarefa coube ao Programa Bolsa Família (PBF). José Eustáquio Alves (2009) alerta para o perigo de manter a população eternamente tutelada e dependente da ajuda governamental.

Segundo o autor, o PBF precisa se articular com uma política de geração de emprego decente (formalizado), especialmente para mulheres e jovens. Para que o país consiga romper com o “ciclo de pobreza intergeracional” é preciso que a família não seja tutelada pelas políticas públicas, mas consiga uma mobilidade social por meio de uma inserção produtiva no mercado de trabalho, com fortalecimento do capital social das famílias e com os indivíduos recebendo com justiça pelo trabalho que contribui para o desenvolvimento coletivo.

Marques (2008) apresenta uma questão relevante sobre o PBF quando se refere ao plano teórico das políticas sociais, o fato de o Bolsa Família não se constituiria em um direito. Tratar-se-ia de um programa, decorrente da política de um determinado governo. A autora enfatiza, ainda, que o PBF não consegue resolver o problema de desigualdade social do país, uma vez que não é acompanhado de mudanças que alterem a forma da reprodução e da distribuição da riqueza no Brasil. Isso aumentaria, portanto, a probabilidade de que, no futuro, a população-alvo do Programa Bolsa Família venha a aumentar.

Apesar da aparentemente baixa capacidade do PBF gerar capital social, os resultados do programa no que diz respeito ao aumento do volume de recursos transferidos às famílias pobres são incontestáveis. Entretanto, o sucesso na redução da pobreza e da fome não pode ser considerado como objetivo final, mas como um meio para se chegar a uma verdadeira emancipação das parcelas socialmente excluídas da população (ALVES, 2009). Argumentação esta que vai ao encontro do pensamento de Amartya Sen:

Uma concepção adequada de desenvolvimento deve ir muito além da acumulação de riqueza e do crescimento do Produto Nacional Bruto e de outras variáveis relacionadas à renda. Sem desconsiderar a importância do crescimento econômico, precisamos enxergar muito além dele (SEN, 2000, p. 28).

Pelo lado demográfico, nunca na história do Brasil as condições foram tão favoráveis para romper o círculo vicioso da pobreza. Na primeira metade do século XXI, o Brasil terá uma população crescendo a taxas cada vez menores, com aumento da proporção de pessoas em idade de trabalhar e menores razões de dependência, com aumento da inserção feminina no mercado de trabalho e com um número crescente de homens e mulheres com maior escolaridade e, portanto, maior potencial produtivo. A queda da mortalidade infantil e o aumento da esperança de vida significam anos de vida que podem se transformar em recursos humanos a serviço da elevação do padrão de vida e do aumento do capital social.

Contudo, as condições favoráveis, surgidas da dinâmica demográfica, precisam ser levadas em conta na definição das políticas públicas. Uma redefinição de prioridades, tendo em

vista o novo padrão demográfico, na alocação de recursos, garantindo ganhos sociais e econômicos mais elevados, a médio e longo prazos, é uma necessidade urgente. Conforme Wong e Carvalho (2005), o bônus está presente somente no lado demográfico da equação população-desenvolvimento. Os autores concluem que, no caso brasileiro, muitas das oportunidades já foram perdidas, porque políticas apropriadas não foram implementadas a tempo. Um exemplo refere-se à baixa qualidade do ensino dado aos jovens brasileiros, pertencentes a coortes com renda relativamente mais baixas, que hoje estão às vésperas de ingressar no mercado de trabalho.

Camarano (2006, p. 329) questiona: “o que se pode esperar para os jovens do futuro?”. O contingente de jovens caminha para uma redução, e essa desaceleração pode ser favorável à melhor inserção dos jovens tanto na escola quanto no mercado de trabalho, reduzindo a “pressão demográfica”. A autora argumenta, contudo, que não se conhece evidência empírica que associe baixas taxas de crescimento populacional a baixas taxas de desemprego, por exemplo. Algumas experiências, como da Itália e da Espanha, apresentam sentido contrário: baixo crescimento populacional acompanhado de altas taxas de desemprego. A redução da fecundidade em quase todos os países em desenvolvimento é um fato, mas o aumento da pobreza também é uma possibilidade. A vida dos jovens do futuro dependerá da forma como a sociedade optar por lidar com as oportunidades que a demografia abre no presente.

As oportunidades oferecidas pelas melhores condições demográficas só serão plenamente aproveitadas caso altos níveis de emprego, com aumento de produtividade, forem alcançados. Pelo lado da demanda de mão-de-obra, maiores taxas de investimento produtivo são necessárias. Pelo lado da oferta de trabalho, uma população com maiores níveis de escolaridade e com igualdade de gênero e raça é condição indispensável para a construção de uma sociedade mais próspera e mais justa. Neste último sentido, o Brasil avançou nas últimas décadas, mas ainda tem um longo caminho a percorrer.

## Referências bibliográficas

- ALVES, José Eustáquio Diniz. Cenários para o crescimento da população brasileira: a diferença que um filho faz! **APARTE - Inclusão Social em Debate**, Rio de Janeiro, 22 set. 2007. Disponível em: <[http://www.ie.ufrj.br/aparte/pdfs/cenarios\\_crescimento\\_da\\_pop\\_dif\\_um\\_filho\\_faz\\_set07.pdf](http://www.ie.ufrj.br/aparte/pdfs/cenarios_crescimento_da_pop_dif_um_filho_faz_set07.pdf)>. Acesso em: 05 mar. 2009.
- \_\_\_\_\_. A transição demográfica no Brasil: desafios e oportunidades. In: **A TRANSIÇÃO DEMOGRAFICA NO BRASIL: DESAFIOS E OPORTUNIDADES**, 2008, Higienópolis. **Anais...** Higienópolis: Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial, 2008. 13 p. Disponível em: <[http://www.braudel.org.br/pesquisas/pdf/transicao\\_demografica.pdf](http://www.braudel.org.br/pesquisas/pdf/transicao_demografica.pdf)>. Acesso em: 15 nov. 2008.

- \_\_\_\_\_. Bolsa Família: Tutela ou Emancipação? **APARTE - Inclusão Social em Debate**, Rio de Janeiro, 11 jul. 2009. Disponível em: <[www.ie.ufrj.br/.../bolsa\\_familia\\_tutela\\_ou\\_emancipacao\\_11jul09.pdf](http://www.ie.ufrj.br/.../bolsa_familia_tutela_ou_emancipacao_11jul09.pdf)> Acesso em: 12 jul. 2009.
- ALVES, José Eustáquio Diniz; BRUNO, Miguel. A. P. População e Crescimento Econômico de Longo Prazo no Brasil: Como aproveitar a Janela de Oportunidade Demográfica? In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 15., 2006, Caxambu. **Anais...** Campinas: ABEP, 2006. p. 1-32. Disponível em: <[http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2006/docspdf/ABEP2006\\_302.pdf](http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2006/docspdf/ABEP2006_302.pdf)>. Acesso em: 15 maio 2009.
- ARBACHE, Jorge S. Pobreza e Mercados no Brasil. In: COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. **Pobreza e Mercados no Brasil: uma análise de iniciativas de políticas públicas**. Brasília: CEPAL/DFID, 2003.
- BRITO, Fausto. A transição demográfica no Brasil: as possibilidades e os desafios para a economia e a Sociedade. **Textos para discussão**. Belo Horizonte, n. 318, 28 p., 2007a.
- \_\_\_\_\_. Transição demográfica e desigualdades sociais no Brasil. In: Seminário População, Pobreza e Desigualdade, 2007. **Anais...** Belo Horizonte: ABEP, 2007b, p. 1-27. Disponível em: <[http://www.abep.nepo.unicamp.br/SeminarioPopulacaoPobrezaDesigualdade2007/docs/SemPopPob07\\_958.pdf](http://www.abep.nepo.unicamp.br/SeminarioPopulacaoPobrezaDesigualdade2007/docs/SemPopPob07_958.pdf)> Acesso em: 06 ago. 2008.
- \_\_\_\_\_. A transição demográfica no contexto internacional. **Textos para discussão**. Belo Horizonte, n. 317, 29 p., UFMG/CEDEPLAR, 2007c.
- BRITO, Fausto; CARVALHO, José Alberto Magno de; TURRA, Cássio Maldonado; QUEIRÓZ, Bernardo Lanza. A Transição Demográfica e as políticas sociais no Brasil. In: Populações e políticas sociais no Brasil: os desafios da transição demográfica e das migrações internacionais. Brasília, 2008. p. 19-62. Disponível em: <<http://www.cgee.org.br/publicacoes/demografica.php>>. Acesso em: 11 fev. 2009.
- CACCIAMALI, Maria C. Distribuição de renda no Brasil: persistência do elevado grau de desigualdade. In: PINHO, D.; VASCONCELOS, M. A. S. (Org.). **Manual de Economia**. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 406-422.
- CAMARANO, Ana Amélia. E a vida se alonga além dos 60: como? In: \_\_\_\_\_ (Org.). **Os Novos Idosos Brasileiros: Muito Além dos 60?** Rio de Janeiro: IPEA, 2004, p. 587 a 594.
- \_\_\_\_\_. Considerações finais: Transição para a vida adulta ou vida adulta em transição? In: \_\_\_\_\_ (Org.). **Transição para a vida adulta ou vida adulta em transição?** Rio de Janeiro: IPEA, 2006.
- CAMARANO, A. A.; KANSO, S. Dinâmica da População Brasileira e Implicações para a Previdência Social. In: TAFNER, Paulo; GIAMBIAGI, Fabio. (Orgs.). **Previdência no Brasil: Debates, dilemas e escolhas**. Rio de Janeiro: IPEA, 2007, p. 95 a 138.
- COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE; PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO; ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Emprego, desenvolvimento humano e trabalho decente: A Experiência Brasileira Recente**. Brasília: CEPAL/PNUD/OIT, 2008.
- IBARRA, Antonio. **Pobreza, distribuição de renda e mercado de trabalho; 1990-2006**. [S.l.: s.n.], 2007. Disponível em: <<http://www.cepal.org/brasil/noticias/noticias/3/34013/mercadodetrabalhoIbarra.pdf>>. Acesso em 14 abr. 2009.



- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA **Tábuas completas de mortalidade: 2007**. Disponível em: [http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia\\_visualiza.php?id\\_noticia=1275&id\\_pagina=1](http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=1275&id_pagina=1):. Acesso em: 12/02/2010.
- MARQUES, Rosa Maria. Política de transferência de renda no Brasil: a experiência do Bolsa Família. **Sociedade e Cultura**, Goiânia, v. 11, n. 2, p. 237-243, jul./dez. 2008. Disponível em: <http://www.revistas.ufg.br/index.php/fchf/article/view/5284/4323>>. Acesso em: 16/05/2009.
- MASON, Andrew. Demographic transition and demographic dividends in developed and developing countries. In: UNITED NATIONS EXPERT GROUP MEETING ON SOCIAL AND ECONOMIC IMPLICATIONS OF CHANGING POPULATION AGE STRUCTURES, 2005, Cidade do México. **List of Papers...** disponível em: [http://www.un.org/esa/population/meetings/Proceedings\\_EGM\\_Mex\\_2005/mason.pdf](http://www.un.org/esa/population/meetings/Proceedings_EGM_Mex_2005/mason.pdf)>. Acesso em: 10 maio 2008.
- PINHEIRO, A. Castelar; GIAMBIAGI, Fabio. **Rompendo o marasmo: a retomada do desenvolvimento no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.
- RIOS-NETO, Eduardo L.G. Questões emergentes na demografia brasileira. **Textos para Discussão**, Belo Horizonte, n. 276, 51 p. UFMG/CEDEPLAR, 2005. Disponível em: <http://www.cedeplar.ufmg.br/pesquisas/td/TD%20276.pdf>>. Acesso em: 15/09/2008.
- SEN, A.K. **Desenvolvimento como Liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- TAFNER, Paulo (org.). **Brasil: o estado de uma nação**. Rio de Janeiro: IPEA, 2006. Disponível em: <http://en.ipea.gov.br/index.php>>. Acesso em: 13 jun. 2008.
- UNITED NATIONS POPULATION DIVISION. **World Population Prospects: The 2008 Revision**, 2009. Disponível em: <http://esa.un.org/unpp>>. Acesso em: 28/01/2010.
- WONG, L.; CARVALHO, J. A. M. Demographic bonuses and challenges of the age structural transition in Brazil. In: IUSSP GENERAL POPULATION CONFERENCE, 25., 2005, Tours. **Anais...** Campinas: ABEP, 2005. 27p. Disponível em: <http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/PopPobreza/Wong.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2008.