

Política de população em Moçambique: porquê e para quê?

Carlos Arnaldo, PhD

Centro de Estudos Africanos – UEM e
Centro de Pesquisa em População e Saúde (CEPSA)
Email: carnaldo@cepsamoz.org

Rogers Hansine, MA

Departamento de Geografia da UEM
Email: rogers.hansine@yahoo.com

Conferência ‘Desafios da investigação social e económica em tempos de crise’

Maputo, 19-21 de Setembro de 2017

Resumo

As políticas de população são programas ou conjunto de acções através dos quais os governos influenciam directa ou indirectamente as variáveis demográficas de modo a promover um equilíbrio entre as dinâmicas demográficas e socioeconómicas. O debate sobre a adopção duma política de população nos países pobres, e em particular nos da África subsaariana, tem estado na ordem do dia sobretudo a partir dos meados do século XX. As rápidas transformações demográficas e os desafios socioeconómicos e políticos relativos ao progresso social levaram as agências governamentais e não-governamentais internacionais a promover a adopção e implementação de políticas de população de cariz neo-Malthusianas nos países em desenvolvimento para reduzir o crescimento populacional e impulsionar o desenvolvimento socioeconómico. No âmbito deste movimento, Moçambique adoptou uma política de população em 1999, mas a sua implementação não foi efectiva. Com base na revisão de literatura, este artigo discute a necessidade e a natureza duma política de população para Moçambique tendo em conta o contexto demográfico social e político do país. É fundamental notar que no momento actual existe um potencial enorme para materialização do dividendo demográfico, um possível ganho socioeconómico que pode resultar das alterações fundamentais na estrutura etária da população Moçambicana, se estas alterações forem acompanhadas de políticas socioeconómicas adequadas.

1. Introdução

A dinâmica populacional tem sido alvo de intervenções políticas desde a existência da humanidade, primeiro para garantir um tamanho populacional que conferisse poder e vantagem militar para enfrentar as guerras pela conquista de territórios que caracterizaram as sociedades antigas e, segundo, para garantir a mão-de-obra para o processo produtivo. Nessa altura, para compensar as perdas devido as constantes guerras e elevada mortalidade era fundamental incentivar a natalidade e reduzir a mortalidade. Com o advento da revolução industrial e consequente redução da mortalidade, as preocupações passaram a ser o controle da natalidade, pois, a redução da mortalidade e a manutenção de níveis elevados de natalidade propiciavam um crescimento acelerado da população. Enquanto Thomas Malthus, intelectual e clérigo britânico do século XVIII, via no crescimento demográfico a causa da pobreza, devido a pressão demográfica sobre os meios de subsistência; Ester Boserup, economista dinamarquesa do século XX, via na pressão demográfica o catalisador de inovações tecnológicas, especialmente no contexto agrário (Ross, 1998). Não obstante, o pensamento de Malthus ganhou ampla aceitação no seio da comunidade intelectual e política internacional. Portanto, nas sociedades contemporâneas controlar o tamanho da população é visto como uma necessidade incontornável para assegurar a provisão adequada de alimentação, serviços sociais básicos como educação, saúde, emprego e ainda reduzir a pressão sobre os recursos naturais (Pham *et al.*, 2013).

O processo de desenvolvimento socioeconómico nos países desenvolvidos foi acompanhado por uma gradual e consistente redução, primeiro da mortalidade e posteriormente da natalidade. Tal levou a um equilíbrio entre o crescimento populacional e desenvolvimento económico. Entretanto, nos países em desenvolvimento, observa-se uma redução generalizada da mortalidade e a manutenção de altas taxas de natalidade o que vem acelerando o crescimento populacional. Ao mesmo tempo a melhoria das condições de vida não tem registado progressos assinaláveis. Por tanto, a comunidade política internacional, vem advogando a adopção de políticas para o controle do crescimento populacional como uma medida necessária para os governos nos países em desenvolvimento promoverem o bem estar da sua população (Chimbwete, Watkins & Zulu, 2005). Assim, este debate sobre políticas de controle populacional tem estado na ordem do dia nos países em

desenvolvimento desde os meados do século XX e na África subsaariana sobretudo a partir da década de 1980 (Demeny, 2011; Robinson, 2015). No contexto Africano, as rápidas transformações demográficas e os enormes desafios socioeconómicos e políticos relativos ao progresso social, cria condições para que se reconheça a importância da dinâmica demográfica nos processos de desenvolvimento.

Por influência ou pressão de organizações internacionais, vários países Africanos começaram a adoptar políticas nacionais de população. As mudanças no tamanho, estrutura e composição da população, associadas a distribuição espacial irregular da população passaram a ser entendidas como factores essenciais na planificação de acções relacionadas com a redução da pobreza. Não menos importantes foram as preocupações inerentes à relação entre o rápido crescimento populacional a irregular distribuição da população e a degradação ambiental assim como a rápida urbanização. Estas e outras preocupações que procuram discutir a relação entre a população e o desenvolvimento encontraram o espaço para uma articulação coerente e sistemática nas políticas de população.

Moçambique adoptou a sua primeira e única política de população em 1999. O debate internacional que se materializou sobretudo nas conferências internacionais sobre a população e desenvolvimento, particularmente a conferência de Cairo em 1994 terá dado ímpeto para a adopção duma política de população em Moçambique. Porém, internamente, o país poderia não possuir capacidade e articulação institucional robusta e flexível para materializar efectivamente a sua política de população. Com base na revisão de literatura, este artigo discute a necessidade e a natureza duma política de população para Moçambique tendo em conta o contexto demográfico social e político do país. No momento actual existe um potencial enorme para materialização do dividendo demográfico, um possível ganho socioeconómico que pode resultar das alterações fundamentais na estrutura etária da população Moçambicana, se estas alterações forem acompanhadas de políticas socioeconómicas adequadas.

2. Contexto do surgimento de políticas de população

Política de população (PP) pode ser entendida como um conjunto de acções em forma de política nacional ou programa(s) específicos que são aprovados pelos Estados para influenciar directa ou indirectamente as variáveis demográficas (Demeny, 2003; Robinson, 2015). Através de actos sistemáticos que regulam as entradas (nascimentos e imigrantes) e as saídas (mortes e emigrantes) de indivíduos da/para população, um governo pode influenciar as mudanças no tamanho, estrutura e composição da população. Todavia, a finalidade de adoptar as PPs não se prende com o simples facto de regular a dinâmica demográfica. Em causa está a relação entre a dinâmica demográfica e o bem-estar socioeconómico, ou seja, os impactos que as mudanças no tamanho, estrutura e composição da população têm no processo de desenvolvimento socioeconómico.

A formulação e a adopção de PP não tem sido livre de controvérsia, sobretudo no que concerne à legitimidade do Estado em regular os aspectos de vida privada das pessoas. Entretanto, de acordo com Demeny (2011), a necessidade do Estado adoptar uma PP se justifica pelo facto deste ter a função de promover o que é de interesse público. Por exemplo, na constituição dos Estados Unidos da América de 1789, algumas das funções do Estado como o estabelecimento da justiça, assegurar a tranquilidade interna, providenciar a defesa, promover o bem-estar geral e garantir os benefícios da liberdade e prosperidade dependiam da regulamentação da imigração. Uma vez que imigração não pode ser gerida por indivíduos isoladamente, tornou-se de domínio público, portanto cabendo ao Estado a sua regulação (Demeny, 2011).

Embora a legitimidade dos Estados para intervir no domínio demográfico se justifique pela importância que as questões demográficas podem ter para o bem-estar comum, a controvérsia tende a ser mais intensa em alguns domínios demográficos que noutros. Por exemplo, se a mortalidade é elevada, podem ser adoptadas medidas para reduzi-la; se a distribuição espacial da população é considerada irregular pode haver necessidade de corrigi-la; mas se a taxa da fecundidade é elevada e as políticas visam diminuí-la levanta-se a questão sobre qual é a legitimidade do Estado em interferir na vida reprodutiva, portanto sexual dos indivíduos e estabelecer normas a este respeito?

Não obstante, a partir de 1950, nos países em desenvolvimento, a fecundidade agregada tem sido o alvo preferencial das PP's devido ao seu impacto decisivo no rápido crescimento da população nesses países e no mundo inteiro. Por outro lado, um elevado ou baixo nível de fecundidade tem impactos directos e indirectos na economia e no nível de bem-estar comum. Entretanto a intervenção política neste domínio é problemática tendo em conta que a fecundidade resulta de decisões de fórum individual sobre procriação que são definidas dentro de limites culturais muito específicos e por vezes rígidos. Em cada contexto socio-cultural, as decisões individuais sobre procriação reflectem o cálculo dos casais sobre os custos e benefícios de ter filhos. Mas tanto os custos como os benéficos podem não se restringir ao casal em causa e afectarem também os outros membros da sociedade, por isso, o Estado intervém no comportamento reprodutivo em defesa do bem comum (Demeny, 2003).

A história das PP's no mundo é longa e remota desde a antiguidade. As sociedades antigas eram caracterizadas por expansão territorial, conquistas e abertura para receber pessoas de outros territórios. Por isso, um maior número de habitantes era conotado como riqueza e a intervenção do Estado sobre a natalidade era muito limitada. A maior influência sobre os padrões de reprodução era feita pela interação social e se esperava que os indivíduos comportar-se-iam dentro de padrões legal e culturalmente aceites dentro do seu grupo social (Demeny, 2011).

A revolução industrial e o desenvolvimento do capitalismo como sistema de organização social e económica, contribuíram para uma mudança radical no modo de pensar a relação entre população e desenvolvimento. A figura de Thomas Robert Malthus, economista e clérigo britânico que viveu a fase mais avançada da revolução industrial, foi decisiva nessa mudança. Malthus tornou-se celebre com a publicação do "Ensaio sobre o princípio da população", em 1798. As ideias expostas por Malthus a respeito das consequências do crescimento acelerado da população sobre o bem-estar influenciaram e continuam a influenciar o pensamento intelectual e sobretudo político sobre dinâmica demográfica e bem-estar (Ross, 1998). Todavia, segundo Ross (idem), no século XX, contradizendo Malthus, Ester Boserup, economista dinamarquesa, sugeriu que a pressão demográfica resultante do crescimento populacional seria vantajosa pois estimulava a inovação. Para ela o sucessivo

aumento da população forçava a sociedade a inventar novas tecnologias para satisfazer as necessidades e dizia ela “a necessidade é a mãe de toda inovação”. Não obstante no meio intelectual e político, foram as ideias malthusianas que tiveram e tem tido maior aderência (Ross 1998)

O progresso tecnológico e consequente melhoria das condições de vida que acompanharam a revolução industrial resultaram num maior controle da mortalidade. A queda da mortalidade, por seu lado, acelerou as taxas de crescimento populacional. Malthus, constatou que tal crescimento reduzia a capacidade da economia para acomodar as necessidades duma população cada vez crescente o que fatalmente conduzia a deteriorar das condições de vida o que poderia resultar no aumento da mortalidade. Esta visão, terá servido de base para se ensaiar algumas medidas de controle populacional. Abriu-se espaço para uma reflexão intelectual e política sobre o custo e benefícios dos filhos. O aumento da procura de mão-de-obra e da renda tendiam a manter uma elevada fecundidade mas o aumento da literacia, expectativa material e oportunidades de mobilidade social, a emancipação da mulher e sua participação na força de trabalho, urbanização e a criação de um sistema de segurança social na velhice pelo Estado provocariam o efeito contrario(Demeny, 2011).

O aumento da mortalidade relacionado com as perdas da I Guerra Mundial e a pandemia de influenza que se seguiu a esta Guerra e a descida do número de nascimentos durante os anos da guerra levou a receios de que a combinação de uma baixa taxa de fecundidade e o aumento da mortalidade poderia levar a uma taxa de crescimento a oscilar entre zero e valores negativos. Este receio levou a alguma pressão para que os países adoptassem políticas de estímulo a fecundidade (Demeny, 2003). Nesta linha, alguns países reforçaram o banimento do planeamento familiar e as penas para o aborto(Demeny, 2011).

Nos países menos desenvolvidos, as questões populacionais só começaram a atrair atenção a partir dos meados do século XX (Demeny, 2003; United Nations, 2003). Com a redução da mortalidade e a permanência de níveis elevados de fecundidade, do nível das sociedades pré-modernas, as taxas de crescimento populacional aumentavam de tal forma que a população poderia duplicar ou triplicar em uma geração e o aumento da diferença entre o

tamanho da população e o nível de renda começou a ser visto como um obstáculo ao desenvolvimento destes países (Demeny, 2003). Portanto, se até ao século IXX o tamanho e o crescimento da população eram tomados como elementos importantes para avaliar o poder das nações (Barrett & Frank, 1999). Depois da segunda Guerra Mundial a necessidade de regular o tamanho e controlar o crescimento da população se tornaram factores críticos no discurso sobre a redução da pobreza no mundo subdesenvolvido.

Diversas conferências internacionais para entender a dinâmica demográfica, como influenciá-la e sobretudo a sua relação com o desenvolvimento tiveram lugar ao longo do século XX. Os debates sobre que políticas poderiam conduzir à redução da fecundidade nos países subdesenvolvidos se intensificaram, em especial nos Estados Unidos. (Chimwete *et al.*, 2005; Demeny, 2003; Romaniuk, 2012; United Nations, 2003). Várias iniciativas nesse sentido tiveram lugar a partir de 1960 e foram criadas organizações governamentais e não-governamentais internacionais dedicadas a promoção dum maior conhecimento da dinâmica demográfica e a adopção de medidas de controle de natalidade nos países em desenvolvimento (Connelly, 2003; Mosley & Branick, 1989; Pham *et al.*, 2013; Robinson, 2015; Romaniuk, 2012).

A primeira conferência internacional da população realizada em 1927, em Genebra, discutiu a questão do superpovoamento. Esta conferência foi co-organizada pela Liga das Nações e Margaret Sanger, activista Estado-unidense conhecida por ter popularizado a expressão “controlo da natalidade”.¹ Pela temática da conferência e pelo papel que se atribui a Margaret Sanger é possível notar que a questão sobre o controlo dos nascimentos e do crescimento populacional já eram considerados temas pertinentes a nível internacional, ainda no primeiro quarto do século XX.

Em 1954, realizou-se em Roma a primeira conferência sobre população organizada pelas Nações Unidas. Esta conferência foi convocada com o objectivo de promover a troca de informação sobre as variáveis demográficas, seus determinantes e consequências. Participaram nela diversos intelectuais sobretudo da área de demografia e dos estudos de população. A conferência teve um carácter eminentemente académico com cerca de 400

¹ <http://www.un.org/en/development/devagenda/population.shtml>

apresentações e nenhum compromisso político em termos de controlar o crescimento da população foi assumido abertamente (Notestein, 1954). A segunda conferência teve lugar em Belgrado, em 1965. Ela foi co-organizada pelas Nações Unidas e pela União Internacional para o Estudo Científico da População (Finkle & McIntosh, 2002). A conferência teve lugar, numa altura em que o papel da *United States of Agency for International Development* (USAID), no financiamento de programas de controlo da população nos países em desenvolvimento ganhava notoriedade. Os especialistas que participaram nela, examinaram a questão da fecundidade como um factor para planificação do desenvolvimento. A comunidade intelectual discutiu as questões demográficas e as questões sobre desenvolvimento e a relação entre ambos de forma aberta.

Em 1974 a terceira conferência das Nações Unidas sobre população teve lugar em Bucareste. Foi uma conferência intergovernamental, na qual 135 países estiveram representados com o objectivo de discutir a relação entre população e desenvolvimento. Diferentemente da anterior que foi eminentemente académica, de Bucareste saiu um compromisso político sobre a questão população e desenvolvimento. O plano de acção, da conferência de Bucareste reconheceu que as variáveis populacionais e o desenvolvimento estão estreitamente relacionados e, pela primeira vez, os Estados presentes concordaram que as PPs e os seus objectivos eram parte integrante das políticas de desenvolvimento socioeconómico². Em Bucareste a questão da população ganhou um carácter político a escala internacional. O compromisso assumido pelos Estados ao adoptarem o plano de acção abriu caminho para as PPs se tornarem parte dos discursos intelectuais, mas sobretudo dos discursos políticos.

As conferências seguintes, no México em 1984 e em Cairo em 1994, foram marcadas pelo amplo consenso político sobre as questões demográficas, em especial o controlo da natalidade. Na quarta conferência, na cidade do México, o plano de acção de Bucareste foi reafirmado. A inovação foi a inclusão dos aspectos relacionados com os direitos humanos como bem-estar, condições de saúde, educação e emprego e sua relação com a natalidade. O mais importante é que pela primeira vez foi reconhecido que era necessário reforçar a cooperação internacional para promover mais eficácia no desenho de PPs e garantir que os

² <http://www.un.org/en/development/devagenda/population.shtml>

seus objectivos fossem atingidos. As PPs começam a ser interpretadas como uma necessidade para o desenvolvimento.

A conferência mais célebre sobre população teve lugar em 1994, em Cairo. Esta foi radicalmente diferente das antecedentes. Enquanto as anteriores designavam-se por conferências sobre população, está designava-se por conferência sobre população e desenvolvimento (McIntosh & Finkle, 1995). O seu nível de participação foi o mais elevado. Mais de 180 países participaram e um novo plano de acção foi adoptado como o guia internacional no que diz respeito a questões de população e desenvolvimento. O novo plano enfatizou o laço indissolúvel entre população e desenvolvimento reconhecendo a necessidade de satisfazer as necessidades reprodutivas dos indivíduos com base no princípio universal dos direitos humanos não apenas em função dos interesses demográficos (Finkle & McIntosh, 2002). Esta orientação marcou uma nova fase no discurso internacional sobre população e desenvolvimento e como as PPs passaram a ser formuladas. De instrumentos de controlo de natalidade e, portanto, de controlo de crescimento demográfico, as PPs passam a ser vistas como instrumentos de promoção dos direitos (humanos) sexuais e reprodutivos.

Tabela 1: Principais conferências internacionais sobre População

Ano	Cidade	País	Principais actores	Assunto(s)
1927	Genebra	Suíça	Liga das Nações e Margaret Sanger	Superpovoamento
1954	Roma	Itália	Nações Unidas e Cientistas	Partilha de informações sobre as variáveis demográficas
1965	Belgrado	Servia (antiga Jugoslavia)	Nações Unidas e União Internacional para o Estudo Científico da População	Relação entre população e desenvolvimento
1974	Bucareste	Roménia	Nações Unidas (135 países) e União Internacional para o Estudo Científico da População	Relação entre população e desenvolvimento
1984	México	México	Nações Unidas (146 países)	Relação entre população e desenvolvimento e PPs
1994	Cairo	Egipto	Nações Unidas (180 países)	Relação entre população e desenvolvimento e PP a luz dos direitos (humanos) sexuais e reprodutivos

Fontes: Nações Unidas, 2017.

As repercussões deste movimento global sobre a população, particularmente nos países menos desenvolvidos foram e têm sido profundas. A nível mundial, a fecundidade passou de 5 filhos por mulher no período 1950-55 para 2.5 filhos no período 2010-15. Durante o mesmo período, nos países menos desenvolvimento a fecundidade passou de 7 para 4.3 filhos por mulher (United Nations, 2017). As trajectórias dos países (especialmente os menos desenvolvidos) na redução da fecundidade, são diferentes. Por um lado, nem todos os países, adoptaram PPs. Por outro lado, entre os países que adoptaram alguma forma de política de população quer a natureza da política, assim como grau de implementação tiveram e têm características distintos.

3. Políticas de população em África

Entre os países em desenvolvimentos, os países da África subsaariana foram os últimos a adoptar as PPs para a redução do crescimento da população. O primeiro país africano a anunciar a adopção duma política de população foram as Maurícias em 1965, seguiu-se o Quénia em 1967 e o Gana em 1969. Portanto, até 1974 apenas três países africanos tinham adoptado PPs (Chimwete *et al.*, 2005; Mosley & Branick, 1989; Robinson, 2015). Entretanto, quando Moçambique adoptou a sua política de população em 1999, cerca de dois terços dos países Africanos também haviam adoptado políticas com o objectivo de reduzir o crescimento da população (Robinson, 2015).

A adopção das PPs pela maioria dos países da região entre 1980 e 1990 explica-se pelo facto de ter sido nesse período que a integração dos países africanos na comunidade política internacional aumentou (Robinson, 2015). Portanto, a adopção das PPs nem sempre foi o reflexo da vontade genuína dos Governos dos países africanos em reduzir o crescimento populacional, mas sobretudo a necessidade de alcançar metas simbólicas orientadas do exterior (Chimwete *et al.*, 2005; Connelly, 2003; Robinson, 2015). Nessa ordem de ideias, Robinson (2015) apresenta três argumentos a volta da adopção de PPs nos países da África subsaariana: Em primeiro, lugar as relações mais intensas com a comunidade política internacional facilitaram a transmissão aos países africanos de normas internacionais a respeito de valores tais como os direitos reprodutivos enquanto direitos humanos e ao mesmo tempo sobre o discurso vigente do pós-segunda Guerra Mundial a cerca da relação entre população e desenvolvimento. Em segundo, a pressão normativa e intensa das

organizações internacionais foi primordial na formulação e adoção das PP. Em terceiro lugar, uma escolha racional dos Estados africanos em reduzir o crescimento da população como forma de acelerar o desenvolvimento socioeconómico.

Portanto uma espécie de *pressão normativa*, baseada na crença da comunidade global de que o rápido crescimento da população tinha implicações negativas para o desenvolvimento foi transmitido aos países em desenvolvimento por meio de conferências internacionais e programas de treinamento em demografia para técnicos desses países; tal pressão normativa e coerciva funcionou através da promoção de PPs pelas organizações internacionais doadoras, por um lado considerando a adoção das PPs um mecanismo de promoção de direitos humanos e, por outro lado, como condição de acesso a fundos ou empréstimos das organizações doadoras. Embora a promoção de PPs por parte das organizações doadoras não significasse uma imposição, a adoção de PPs facilitava o acesso a fundos dessas organizações para apoiar a implementação de programas nas áreas de população e outras áreas relacionadas (Chimwete *et al.*, 2005; Robinson, 2015).

As PPs também foram adoptadas como resultado dos Estados perceberem a necessidade de reduzir o crescimento populacional para impulsionar o desenvolvimento económico. No entanto, segundo a análise de Robinson (2015), a pressão normativa e coerciva das organizações não governamentais internacionais e das organizações doadoras teve maior influência. Assim, a ligação dos países a essas organizações exerceu uma pressão normativa sobre os Estados que devido a sua fragilidade económica foi difícil de resistir. Isto parece explicar o facto de muitos países não terem implementado as PPs adoptadas. Por exemplo, segundo Chimwete *et al.* (2005), o governo do Quénia adoptou uma PP em 1967 por pressão das organizações internacionais, mas não a implementou por não concordar com a redução do crescimento populacional ou porque as elites e o público em geral não entendiam a importância de controlar o crescimento populacional através do uso de métodos de planeamento familiar; por outro lado, o Governo do Malawi opôs-se ao planeamento familiar na base de que era culturalmente inaceitável limitar o número de filhos que uma pessoa pode ter.

A respeito da limitada implementação e dos limitados efeitos das PPs em África, Mbacke (1994:190) afirma que “o comportamento reprodutivo dos africanos não é instintivo”. Mbacke pretende chamar atenção para o facto de (1) o comportamento reprodutivo não ocorrer num vácuo, isto é, desconectado do contexto social, cultural e económico e (2) o controlo de fecundidade não ser uma prática exclusiva das sociedades ocidentais que se exporta para outros povos em forma de PPs. Caldwell, Orubuloye & Caldwell (1992), demonstraram que no contexto africano o controlo da natalidade teria o objectivo de espaçar os nascimentos e não de limitá-los. Para Mbacke (1994), tal explica-se pelo facto de num contexto de elevada mortalidade infantil o espaçamento dos nascimentos ser vital para assegurar a fecundidade elevada e a sobrevivência das crianças.

Mamdani (1972), chegou a conclusões similares analisando a implementação da PP numa província Indiana. Segundo Mamdani (1972), as políticas fracassaram pelo facto de centrarem-se exclusivamente em procurar reduzir o tamanho da família ignorando o contexto social. Eminentemente, um contexto agrário cuja mão-de-obra é o principal custo económico e com mortalidade infantil elevada, uma família numerosa é essencial para a sustentabilidade social e económica. A tentativa de promover mudanças demográficas ignorando as condições sociais não passa de um mito (Mamdani, 1972).

Todavia, onde e quando as PPs são adoptadas com relativo sucesso em África, Chimbwete *et al.* (2005), enfatizam que o papel dos líderes é crucial na apropriação, legitimação e implementação. Portanto, independentemente da pressão da comunidade política internacional, geralmente promotoras e financiadoras das PPs em toda África, as instituições locais são o factor crucial que diferencia o trajecto na adopção e implementação das PPs entre os países africanos.

4. Que política de população para Moçambique?

Embora a informação sobre medidas ou programas com potencial para influenciar a dinâmica populacional em Moçambique antes da independência em 1975 seja escassa, sabe-se que durante o tempo colonial as questões relacionadas com a população centravam-se, sobretudo, na qualidade da mão-de-obra. As questões relacionadas com a natalidade estavam adjacentes à política de saúde, que estava virada essencialmente para o

propósito de assegurar a (re)produtividade da mão-de-obra e redução dos elevados níveis de esterilidade. Assim, uma elevada taxa de crescimento natural e consequente estrutura jovem da população eram implicitamente aceites como uma consequência desejada de uma política de população (United Nations, 1981).

Igualmente, Wagner (2010:239), relata que desde 1770 o império colonial Português colectava sistematicamente estatísticas sobre a população das suas colónias com a finalidade de facilitar a tomada de decisões económicas e militares. Portanto, por exemplo, periodicamente o Governador da colónia de Moçambique procedia ao envio de dados “censitários” para Lisboa. O que se considerava desafio demográfico em Moçambique era o insuficiente número de nativos. Tal está em concordância com a necessidade de mão-de-obra barata, mas sobretudo com a noção segundo a qual a grandeza dum império era mensurável em termos da quantidade de súbditos. A máxima “a população é o pilar do progresso económico do império” expressa sucintamente a percepção prevalecente na altura de que população numerosa correspondia a maior poder económico (Idem:124). E naturalmente, em termos de estratégias para superar o desafio, que hoje entender-se-ia como PP, a imigração e os nascimentos eram encorajados.

Quando Moçambique obteve a sua independência, em 1975, o discurso que valorizava o crescimento da população que tinha prevalecido até ao século XIX, tinha sido substituído por outro que considerava que o controlo do crescimento da população era vantajoso. Após a independência, Moçambique adoptou o regime socialista de planificação centralizada. Nestes regimes os Estados são os principais organizadores da produção de bens e serviços e têm mais poder de interferência directa nas questões demográficas e mesmo reprodutivas (Greenhalgh, 2003:201) . A grande parte das políticas sociais em Moçambique tiveram como foco as áreas de educação e saúde. Entretanto, se por um lado, nenhuma intenção consciente de influenciar o crescimento populacional foi implementada, excepto algumas políticas e programas sobre saúde materno-infantil, condições de casamento e estatuto da mulher (Arnaldo *et al.*, 2011), por outro lado, a redistribuição espacial da população foi considerada uma prioridade para permitir maior cobertura dos serviços sociais. As estratégias para promover o povoamento concentrado eram consideradas essenciais para facilitar a provisão de serviços básicos como educação e saúde, apesar dos efeitos negativos

da migração involuntária (Araújo, 1988). Todavia a necessidade de controlar o crescimento populacional somente viria a ganhar relevância nos anos de 1990 mediante a pressão da comunidade política internacional, tal como na generalidade dos países africanos.

Em 1978 tinha sido oficialmente adoptado o programa de planeamento familiar, mas só se tornou num programa nacional em 1980, quando os serviços de planeamento familiar começaram a ser disponibilizados gratuitamente através do sistema nacional de saúde (Arnaldo, 2007). O programa estava (e ainda está) integrado dentro do programa de saúde materno-infantil e o seu objectivo principal era de reduzir as elevadas taxas de mortalidade materno-infantil, através da promoção do espaçamento dos nascimentos até pelo menos dois anos (United Nations, 1981). Em 1980, também teve lugar o primeiro censo de Moçambique como um país independente. Tal como em outros países africanos, em Moçambique o papel da comunidade política internacional na difusão ou na imposição de normas internacionais sobre o comportamento reprodutivo foi crucial. A adopção e implementação dos programas de saúde materna-infantil em 1978/80 assim como a realização do censo 1980 tiveram lugar pouco depois que o Fundo das Nações Unidas para População (UNFPA) começou oficialmente as suas actividades em Moçambique em 1979.

Mediante a pressão da comunidade internacional, sobretudo o papel do UNFPA, a necessidade de adoptar estratégias para controlar o crescimento demográfico e acelerar o desenvolvimento socioeconómico começam a ganhar proeminência a partir de 1990. Os esforços da comunidade política internacional aliados ao contexto demográfico Moçambicano foram cruciais para o Governo Moçambicano aprovar a sua primeira PP em 1999. Nos anos 1980 e 90, a comunidade política internacional mantinha o seu apoio aos programas de saúde materno-infantil enquanto advogava a necessidade do Governo adoptar medidas para conter o rápido crescimento da população.

A mortalidade em geral e a materno-infantil, em particular, eram vigorosamente combatidas, sobretudo no domínio da saúde pública. Entretanto não havia estratégias para lidar com elevada fecundidade e a rápida urbanização devido a guerra que forçou milhares de Moçambicanos a migrarem para as cidades em busca de refúgio. Como resultado da pressão internacional e dos desafios demográficos que o país enfrentava as bases para uma

possível formulação, a curto prazo, duma política nacional de população, como estratégia do desenvolvimento do país foram apresentadas no Relatório Nacional de Moçambique sobre População e Desenvolvimento que foi preparado para a conferência Internacional de População realizada no Cairo, em 1994 (Governo de Moçambique, 1993). Nesse relatório, o Governo reconhecia, que os esforços para obter um crescimento económico e social a ritmos superiores ao da população só podiam ser atingidos reduzindo o ritmo do crescimento demográfico. Já havia um tácito conhecimento da situação demográfica em Moçambique e sobretudo aceitação que o rápido crescimento populacional criava pressão sobre os serviços sociais e as oportunidades de emprego. Sem dúvida o papel do UNFPA foi crucial em todo o processo.

Depois da conferência de população e desenvolvimento no Cairo, as PPs passam a ser vistas como instrumentos de promoção dos direitos humanos e não apenas como medida para controlar o crescimento demográfico. O Governo Moçambicano, influenciado pela advocacia do UNFPA adoptou a sua PP em 1999 enfatizando que ela respeitava os direitos sexuais e reprodutivos dos Moçambicanos. A PP moçambicana contém 11 preocupações das quais 6 estão relacionadas com a fecundidade, nomeadamente o crescimento acelerado da população, estrutura da população jovem, elevada taxa de dependência (jovem), elevada taxa de fecundidade, elevada taxa de mortalidade materna e infantil, baixo nível de conhecimento de métodos de planeamento familiar e elevada pressão sobre o ambiente (Conselho de Ministros, 1999).

Entretanto, a PP respondeu de forma implícita e neutra a estas preocupações. No lugar dum compromisso explícito para reduzir a fecundidade o Estado Moçambicano adoptou uma postura implícita na qual se comprometia a respeitar os direitos (humanos) sexuais e reprodutivos, sem interferir na liberdade que os indivíduos e casais tem de decidir sobre a sua vida reprodutiva. Por um lado, o compromisso de colocar a disposição a informação adequada e os meios para as pessoas gerirem a sua vida reprodutiva de acordo com os seus interesses respondia a pressão da comunidade internacional. Contudo, por outro lado, não significava a adopção de medidas e metas concretas para controlar o crescimento da população. Embora, o Estado tivesse reconhecido a necessidade de limitar o crescimento da população como um factor crítico para acelerar a prosperidade económica,

simultaneamente evitou impor metas de modo a não interferir na liberdade dos cidadãos no que diz respeito a sua vida reprodutiva. Assim a adopção da PP é um passo na direcção certa aos olhos da comunidade política internacional, porém é um instrumento muito limitado face as preocupações identificadas na PP, sobretudo no concerne à fecundidade.

Entretanto, a adopção da PP em 1999 foi fundamental para que a nível do Estado se reconhecesse a necessidade de aprofundar o entendimento entre as dinâmicas demográficas e económicas. Nesse sentido, se antes de 1999 podia-se falar, da lacuna existente pela falta duma política de população que servisse de instrumento orientador em matérias de população e desenvolvimento, depois da sua aprovação, embora as preocupações da PP fossem claras, as estratégias para enfrentar estas preocupações foram débeis e, por conseguinte, os seus objectivos não foram alcançadas. Com base nessa constatação urge questionar porquê e para que serve uma PP em Moçambique.

A relação entre População e desenvolvimento é enfatizada inúmeras vezes na PP de Moçambique. Pode ler-se, por exemplo, na PP que “o Governo Moçambicano considera necessário formular e implementar uma política nacional de população, como parte integrante da estratégia nacional de desenvolvimento autossustentado do país”. (Conselho de Ministros, 1999:2). Portanto, mais do que um instrumento orientador sobre as prioridades do país no que concerne as questões demográficas, a PP pretende ser um instrumento de promoção de desenvolvimento. Este discurso enquadra-se perfeitamente no discurso internacional sobre a relação entre população e desenvolvimento que dominou a segunda metade do século XX.

Este discurso foi impulsionado, em parte, pelo chamado milagre asiático que teve lugar entre 1960 e 1990 e consistiu no rápido crescimento económico dos países do sudeste asiático conhecidos como os tigres ou dragões asiáticos, nomeadamente: Taiwan, Singapura, Hong Kong e Coreia do Sul (Bloom & Williamson, 1998). Segundo Bloom, Canning & Malaney (2000), entre os diversos factores que explicam o sucesso económico e sem precedente dos tigres asiáticos, a transição demográfica ocupa um lugar essencial. Portanto a trajetória económica e demográfica desses países podia servir de inspiração para os países em vias de desenvolvimento, especialmente os do Sul da Ásia e da África subsaariana se preocuparem

sobre a relação entre dinâmicas demográficas e prosperidade económica. Argumenta-se que a redução da fecundidade levou a transformação da estrutura demográfica que era dominada por uma população jovem para uma estrutura dominada por população em idade economicamente activa, naturalmente acompanhando esta transição demográfica com investimento na educação e saúde resultou num massivo crescimento económico e desenvolvimento humano (Page & Campos, 1993).

Embora cada um dos tigres asiáticos tenha especificidades no que concerne a trajetória para a prosperidade económica um dos denominadores comuns foi a implementação de programas firmes de planeamento familiar. Chang (2003), diz que para o caso do Taiwan a transição demográfica durou 20 anos (1965-1985) durante esse período a fecundidade reduziu em 55%, como resultado dum intensivo programa de planeamento familiar. No caso da Coreia do Sul, Hae-Young (1980), relata que em 1962 no primeiro plano quinquenal do regime militar que na altura governava a Coreia, o planeamento familiar foi adoptado como parte integral da política nacional (de desenvolvimento); e, associado ao aumento da idade legal para o casamento e legalização do aborto o resultado foi um sustentado declínio da fecundidade entre 1960 e 1980. Em Singapura e Hong Kong o planeamento familiar integrado nas estratégias de desenvolvimento tiveram efeito similar (Page & Campos, 1993).

Entretanto, em Moçambique, como em muitos países africanos, as PPs não têm sido incorporadas na estratégia Nacional de desenvolvimento. Por exemplo na nova Estratégia Nacional de desenvolvimento de Moçambique (2015-2035), no que diz respeito ao perfil demográfico do país se reconhece que a estrutura demográfica jovem coloca desafios a economia nacional em termos de acesso a educação, saúde, abastecimento de água, transporte, emprego, protecção social (República de Moçambique, 2014:7); contudo ao longo do documento não há nenhuma indicação se há pretensão em alterar a estrutura demográfica de modo a retirar dela os ganhos económicos possíveis e tão pouco nos resultados esperados se faz indicação sobre que indicadores medirão a mudança da estrutura demográfica. E sobre planeamento apenas o territorial, o familiar é completamente ignorado.

A política nacional de população de Moçambique está centrada a volta da questão população e desenvolvimento. O facto da estratégia nacional de desenvolvimento fazer referências muito superficiais as questões demográficas e não fazer referências a política de população coloca questões sobre a necessidade duma PP em Moçambique. Entretanto, há desafios que estão identificados quer na PP quer na estratégia nacional de desenvolvimento, nomeadamente a estrutura da população muito jovem e as suas consequências económicas negativas. Por um lado, o modelo do sudeste asiático sugere claramente que programas firmes de planeamento familiar podem ter resultados desejados. Alternativamente, o planeamento familiar pode ser incluído na estratégia nacional de desenvolvimento. Portanto formular uma PP não é a única forma e tão pouco a mais eficaz forma de lidar com os problemas demográficos.

5. Conclusão

A dinâmica demográfica é um dos factores chave do desenvolvimento socioeconómico de um país. As políticas para a sua integração na planificação estratégica geral de desenvolvimento são fundamentais. Em Moçambique o desafio demográfico pertinente está relacionado com a estrutura demográfica muito jovem que leva a uma taxa de dependência elevada. Esta estrutura resulta de uma taxa de fecundidade elevada, em torno de seis filhos por mulher, e para além de uma capacidade produtiva limitada o seu impacto é notável em termos de demanda de serviços sociais como educação e saúde, portanto do lado da despesa pública comprometendo a capacidade de poupança e investimento em outros sectores. Embora o potencial deste tipo de estrutura seja enorme como já o demonstram os países asiáticos ao beneficiarem do dividendo demográfico, qualquer política demográfica que vise alterar a estrutura demográfica jovem deve incidir claramente na necessidade de reduzir a fecundidade com metas claras e intervenções firmes ao mais alto nível político.

Uma opção importante para este efeito é a revisão da actual política de população para torna-la simples e como estratégia para a redução da fecundidade. Também deverá ser definido o seu posicionamento na estrutura dos instrumentos de planificação estratégica do governo e os mecanismos de articulação entre os diferentes sectores relevantes de modo a facilitar a sua implementação.

A experiência dos países asiáticos e africanos que lograram reduzir a sua fecundidade mostra que o foco deve ser em assegurar o acesso universal aos serviços de planeamento familiar (Moucheraud & Hasan, 2014). Para além de reduzir a fecundidade, o planeamento familiar contribui significativamente para a redução da mortalidade materna e infanto-juvenil. Embora o programa de planeamento familiar tenha sido adoptado há mais de 30 anos, o mesmo não tem tido muita atenção, sobretudo durante as décadas de 1980 e 1990 onde grande parte da atenção e recursos foram direccionados para malária, HIV e SIDA e outras doenças infecciosas (Arnaldo, Cau & Maungue, 2015).

O potencial para Moçambique beneficiar-se do dividendo demográfico depende exclusivamente de como a fecundidade será gerida em termos do discurso e das intervenções políticas que sejam diferentes das actuais intervenções como a PP ou Estratégia Nacional de desenvolvimento. A experiência de outros países como Etiópia, Ruanda e Malawi (USAID, 2012a, 2012b) revelam que o posicionamento público das altas figuras publicas e do Estado em relação ao planeamento familiar e a necessidade de reduzir a fecundidade são cruciais para o alcance dos objectivos desejados.

Referencias

Araújo, M. G. M. 1988. "O Sistema de Aldeias Comuns em Moçambique: Transformações no Espaço Residencial e Produtivo."

Arnaldo, C. 2007. *Fecundidade e seus Determinantes Próximos em Moçambique: uma análise dos níveis, tendências, diferenciais e variação regional*. Maputo: Texto Editores.

Arnaldo, C., B. Cau & H. Maungue. 2015. "Enabling reproductive health policies and programs for achieving the Demographic Dividend in Mozambique." Maputo.

Arnaldo, C., R. C. Muanamoha, I. Raimundo, R. J. Hansine & F. A. César. 2011. "Crescimento Populacional e Desenvolvimento sócio-económico em Moçambique." Maputo: Centro de Análise de Políticas e Centro de Estudos Africanos, Universidade Eduardo Mondlane.

Barrett, D. & D. J. Frank. 1999. "Population Control for National Development: From World Discourse to National Policies." in J. Boli & G. M. Thomas (eds.) *Constructing World Culture: International Nongovernmental Organizations since 1875*. Stanford: Stanford University Press.

Bloom, D. E., D. Canning & P. N. Malaney. 2000. "Population Dynamics and Economic Growth in Asia." *Population and Development Review* 26(Supplement: Population and Economic Change in East Asia): 257–290.

Bloom, D. E. & J. G. Williamson. 1998. "Demographic transitions and economic miracles in emerging Asia." *The World Bank Economic Review* 12(3): 419-455.

Caldwell, J. C., I. O. Orubuloye & P. Caldwell. 1992. "Fertility decline in Africa: a new type of transition?" *Population and Development Review* 18(2): 211-242.

Chang, M. 2003. "Demographic transition in Taiwan." *Journal of Population and Social Security* 1(Supplement): 611-628.

Chimwete, C., S. C. Watkins & E. M. Zulu. 2005. "The evolution of population policies in Kenya and Malawi." *Population Research and Policy Review* 24: 85–106.

Connelly, M. 2003. "Population Control is History: New perspectives on the International Campaign to Limit Population Growth." *Comparative Studies in Society and History* 45(1): 122-147.

Conselho de Ministros. 1999. "Política de População." *Resolução Nº 5/99 de 13 de Abril*. pp. 27. Maputo, Moçambique.

Demeny, P. 2003. "Population Policy: a Concise summary. Policy Research Division Working Papers." *Policy Research Division Working Papers*. New York: Population Council.

Demeny, P. 2011. "Population Policy and the Demographic Transition: Performance, Prospects, and Options." *Population and Development Review* 37 (Supplement): 249-274.

Finkle, J. L. & C. A. McIntosh. 2002. "United Nations Population Conferences: Shaping the Policy Agenda for the Twenty-first Century." *Studies in Family Planning* 33(1): 11-23.

Governo de Moçambique. 1993. "Relatório Nacional de Moçambique sobre População e Desenvolvimento." *Série População e Desenvolvimento No. 10. Documento Preparado para a Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento, Cairo*. Maputo: Comissão Nacional do Plano, Direcção Nacional de Estatística, Unidade de População e Planificação.

Greenhalgh, S. 2003. "Planned births, unplanned persons: "Population" in the making of Chinese modernity." *American Ethnologist* 30(2): 196–215.

Hae-Young, L. 1980. "Demographic transition in Korea." *Bulletin of the Population and Development Studies* 8/9: 5-18.

Mamdani, M. 1972. *The myth of population control: family caste and class in an Indian village*: Monthly Review Press.

Mbacke, C. 1994. "Family Planning Programs and Fertility Transition in sub-Saharan Africa. ." *Population and Development Review* 20(1): 188–193.

McIntosh, C. A. & J. L. Finkle. 1995. "The Cairo Conference on Population and Development: A New Paradigm?" *Population and Development Review* 21(2): 223-260.

Mosley, H. H. & G. Branic. 1989. "Population policy in Sub-Saharan Africa: Agendas of International Agencies." Pp. 463–506 in *Population Policy in Sub-Saharan Africa: Drawing on International Experience* Liege, Belgium: International Union for the Scientific Study of Population.

Moucheraud, C. & R. A. Hasan. 2014. "Catalyzing the Demographic Transition: A Global Review of Evidence-Based Policies and Programs." Unpublished manuscript.

Notestein, F. W. 1954. "World Population Conference Rome, August 31 - September 10." *Population Index* 20(4): 241-2418.

Page, J. & E. Campos. 1993. *The East Asian Miracle: economic growth and public policy* Washington DC: World Bank.

Pham, B. N., P. S. Hill, W. Hall & C. Rao. 2013. "The Evolution of Population Policy in Viet Nam." *Asia-Pacific Population Journal* 27(2): 41-56.

República de Moçambique. 2014. "Estratégia Nacional de Desenvolvimento (2015-2035)". Maputo.

Robinson, R. S. 2015. "Population Policy in Sub-Saharan Africa: A Case of Both Normative and Coercive Ties to the World Polity." *Population Research and Policy Review* 34(2): 201-221.

Romaniuk, A. 2012. "Review essay of World Population Policies: Their Origin, Evolution, and Impact by John F. May." *Canadian Studies in Population* 39(1–2): 125–134.

Ross, E. B. 1998. *The Malthus Factor: Population, Poverty and Politics in Capitalist Development* London and New York: Zed books.

United Nations. 1981. *National Experience in the Formulation and Implementation of Population Policy, 1960-1980: Mozambique*. New York: Department of International and Social Affairs.

United Nations. 2003. *Fertility, Contraception and Population Policies*. New York: Population Division, Department of Economic and Social Affairs, United Nations Secretariat.

United Nations. 2017. "World Population Prospects: The 2017 Revision." New York: Department of Economic and Social Affairs, Population Division.

USAID. 2012a. "Making-Family-Planning Acceptable, Accessible and Affordable: The experience of Malawi." United States Agency for International Development: <http://www.respond-project.org/archive/files/1/1.1/1.1.1/Brief6-2012-Making-Family-Planning.pdf>. Accessed on November 15 ,2015.

USAID. 2012b. "Three successful sub-Saharan Africa family planning programs: Lessons for meeting the MDGs." United States Agency for International Development: http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PA00HQSV.pdf. Accessed on November 13, 2015.