

## CAPÍTULO 2

---

# Analizando Ligações entre População e Segurança

*Lisa Mastny e Richard P. Cincotta*

No início dos anos 90, a Agência Central de Inteligência dos Estados Unidos reuniu uma equipe de destacados pesquisadores, acadêmicos e analistas para examinar uma questão vexatória e sempre presente: por que alguns países são mais propensos à violência e conflitos armados do que outros? O grupo, denominado “Força-tarefa para Fracasso de Estados” [*State Failure Task Force*], analisou minuciosamente centenas de variáveis sociais, políticas, econômicas e ambientais, desde os anos 50 até a década de 90, buscando fatores que pudessem prever o “fracasso de um Estado” – um colapso da ordem nacional causado por genocídios políticos ou étnicos, golpes de Estado ou guerras civis. Objetivavam chegar às raízes das instabilidades generalizadas que continuam a atrasar o desenvolvimento econômico e humano em regiões desde a África subsaariana até o Sul da Ásia.<sup>1</sup>

Uma constatação particularmente forte e surpreendente se destacou: a alta taxa de mortalidade infantil – a proporção de recém-nascidos morrendo antes de atingir o primeiro aniversário – foi o melhor indicador individual de instabilidade mundial. Foi ainda um melhor indicador do que fatores como baixos níveis de democracia ou ausência de abertura ao comércio. A mortalidade infantil, conforme verificado, serve como substituto para uma vasta gama de outros indicadores – incluindo desempenho econômico, níveis educacionais, saúde, qualidade do meio ambiente e até a presença de instituições democráticas –, proporcionando, assim, uma indicação segura da qualidade geral de vida de uma nação.<sup>2</sup>

Não é surpresa que fatores demográficos tenham ligações estatísticas fortes com a instabilidade. A dinâmica da população humana – particularmente as taxas flutuantes de nascimentos e mortes – pode ser uma força

---

Richard P. Cincotta é Pesquisador Associado Sênior da *Population Action International*, de Washington, D.C. Este capítulo baseia-se, em grande parte, num relatório de 2003 que ele escreveu com seus colegas Robert Engelman e Danielle Anastasion intitulado *The Security Demographic: Population and Civil Conflict After the Cold War*.

poderosa. Não apenas influencia a taxa global de crescimento, porte e configuração de uma população, mas também molda sua estrutura etária – a proporção de pessoas em cada grupo etário em relação à população como um todo. Isto, por sua vez, determina variáveis econômicas importantes, como o número de pessoas que entram e deixam a força de trabalho e a relação entre dependentes jovens ou idosos e trabalhadores. O fluxo e refluxo das pessoas influencia tendências importantes como urbanização e também a demanda e oferta de recursos cruciais como alimento, água e energia. Todas essas forças podem exercer fortes pressões políticas, sociais, econômicas ou ambientais sobre uma sociedade e suas instituições, e ter fortes implicações na estabilidade interna e até mesmo na segurança internacional. Neste caso, segurança não é apenas a ausência de conflito, mas uma confiança razoável entre as pessoas da não-iminência ou probabilidade de conflito.<sup>3</sup>

O mundo está passando por uma época demográfica interessante. Países de muita história política e religiosa e praticamente todas as regiões do mundo têm sofrido mudanças relevantes no número e estrutura de suas populações, ao longo das últimas décadas. Devido, em parte, a esforços internacionais, o tamanho médio da família é hoje pouco mais da metade do que era no início dos anos 60 – em torno de três filhos por casal – e a mortalidade infantil declinou em dois terços. O crescimento populacional global está desacelerando mais dramaticamente do que se esperava mesmo há uma década, estando hoje crescendo a uma taxa de 1,2%, quase a metade do que era 35 anos atrás. E, mesmo com o retorno alarmante da malária e surgimento do HIV/AIDS, a expectativa de vida no mundo em desenvolvimento subiu

de 41 anos, no início dos anos 50, para 63 anos hoje, em grande parte devido ao aumento da sobrevivência infantil.<sup>4</sup>

Todavia, essas estatísticas proporcionam uma visão incompleta, mascarando tendências diversas, tanto intra quanto inter países e regiões. A população humana continua expressiva, com 6,4 bilhões de pessoas, e continua crescendo em mais de 70 milhões anualmente, a maioria nos países em desenvolvimento. Enquanto isso, a transição demográfica global – a mudança de populações nacionais de vidas breves e famílias grandes para famílias menores de vida mais longa, principalmente no mundo industrializado – continua lamentavelmente incompleta. Cerca de um terço de todos os países, incluindo muitos na África subsaariana, Oriente Médio e Sul e Centro da Ásia, ainda se encontra nos estágios iniciais da transição, com taxas de fertilidade acima de quatro filhos por mulher.<sup>5</sup>

Estudos recentes indicam que esses países correm maiores riscos de se enredarem em conflitos civis armados – guerras internas, que vão de insurgência política e étnica à violência sancionada pelo Estado, e ao terrorismo doméstico. A maioria está atolada numa situação demográfica debilitante. Abriga altas e crescentes proporções de jovens, muitos dos quais inflando as fileiras dos desempregados ou subempregados. Muitos desses países também sofrem não só um acelerado crescimento populacional urbano – freqüentemente além do que podem acomodar – como também níveis extremamente baixos, per capita, de terras cultiváveis ou água doce. Enquanto isso, a crescente pandemia do HIV/AIDS está atingindo mortalmente os serviços básicos e atividades governamentais de vários países.

Essas condições atuam como “fatores de risco demográficos” que podem contribuir em muito ao ciclo de conflitos recorrentes e deterioração política que inibe o progresso econômico e social nos países mais fracos e instáveis do mundo.<sup>6</sup>

## O Choque das Idades

Pouco antes da aurora do dia 28 de abril de 2004, um grupo brandindo facas e fôcos lançou um ataque surpresa a um posto policial na província de Pattani, no sul da Tailândia. Não conseguindo tomar o prédio, os militantes fugiram para a mesquita Krue Se, próxima ao local, onde logo se viram cercados por forças de segurança governamentais fortemente armadas. Durante três horas as tropas mantiveram fogo cerrado com granadas e armas automáticas contra esta edificação do século XVI, abatendo mais de 30 agressores.<sup>7</sup>

À medida que as notícias do massacre se espalharam, os analistas atribuíram as tensões à crescente inquietação étnica entre a população do sul, basicamente muçulmana, que há muito reclama da repressão cultural, religiosa e econômica por parte do governo de Bancoque. Mas, num pronunciamento à nação logo após os ataques, o Primeiro-ministro Thaksin Shinawatra apontou para uma outra variável: a idade e perspectiva dos combatentes, cuja maioria era formada de jovens de idade inferior a 20 anos. “São pobres, com pouca educação e desempregados,” observou ele. “Dispõem de pouca renda e muito ócio, criando uma lacuna... a ser preenchida.”<sup>8</sup>

A Tailândia não é o único país a sentir os efeitos do desequilíbrio demográfico. De acordo com as Nações Unidas, mais de 100 países em todo o mundo sofriam de “inchaços jovens” em 2000 – uma situação onde as

pessoas entre 15 e 29 anos representam mais de 40% de todos os adultos. Todos esses países extremamente jovens estão no mundo em desenvolvimento, onde as taxas de fertilidade são as mais altas, e a maioria está na África subsaariana e Oriente Médio. (Na América do Norte e Europa, por outro lado, jovens adultos representam apenas 20-25% de todos os adultos.) (Ver Tabela 2-1).<sup>9</sup>

Na maioria dos casos, um inchaço jovem é o resultado de várias décadas de crescimento populacional acelerado. Ocorre caracteristicamente em países nos primeiros estágios da transição demográfica: embora as taxas de natalidade continuem altas, a mortalidade infantil começou a cair, devido aos avanços no tratamento da saúde e nutrição, resultando numa maior sobrevivência infantil em geral. As taxas de natalidade tendem a declinar menos do que as de mortalidade, não só devido a preferências culturais por maior número de filhos e vida mais longa, mas também porque as novas técnicas de controle de natalidade tendem a ser mais complicadas, menos diversificadas e mais polêmicas do que aquelas disponíveis para prolongamento da vida. Populações jovens desproporcionalmente altas podem também estar presentes em países onde ocorre uma “explosão de bebês”, onde um grande número de adultos emigra, ou onde a AIDS é uma das causas principais de morte prematura de adultos.<sup>10</sup>

Uma abundância de jovens não é, necessariamente, ruim. Nos Estados Unidos e outros países industrializados, onde a maioria dos jovens adultos tem bom nível educacional ou técnico, os empregadores vêem os jovens como um bem e as empresas buscam intensamente sua energia e engenhosidade. Os economistas há muito reconhecem que uma grande proporção de jovens trabalhadores

## LIGAÇÕES ENTRE POPULAÇÃO E SEGURANÇA

**Tabela 2-1. Parcela de Jovens em Países Selecionados, Projeções para 2005**

País	Parcela da População Adulta com Idade Entre 15-29 anos (percentual)	Taxa Total de Fertilidade (filhos por mulher)
Zimbábue	59	3,9
Zâmbia	57	5,6
Burundi	56	6,8
Uganda	55	7,1
Máli	55	7,0
Ruanda	54	5,7
Índia	40	3,0
China	30	1,8
Estados Unidos	27	2,1
Noruega	23	1,8
Japão	21	1,3
Itália	19	1,2

FORNTE: Vide nota final 9.

pode proporcionar um “bônus demográfico” ao crescimento econômico quando a produtividade, poupança e impostos de jovens sustentam populações menores de crianças e idosos. Nas regiões mais prósperas da Tailândia, por exemplo, jovens trabalhadores de bom nível educacional e diligentes – inclusive uma grande proporção de mulheres jovens que trabalham nos setores manufatureiros e financeiros – contribuem significativamente para o crescimento dinâmico do país.<sup>11</sup>

Entretanto, onde oportunidades econômicas são escassas, a predominância de jovens adultos pode representar um desafio social e risco político. Ao longo da última década, as taxas de desemprego entre os jovens em todo o mundo deram um salto de 11,7% para um nível recorde de 14,4% em 2003, mais do dobro da taxa total de desemprego global. De acordo com a Organização Internacional do Trabalho, cerca de 88 milhões de jovens

entre 15 e 24 anos estavam desempregados em 2003, representando quase a metade dos desempregados globais. No mundo em desenvolvimento – o lar de 85% de todos os jovens mundiais –, o desemprego deste grupo é particularmente expressivo, com taxas 3,8 vezes superiores às dos adultos em geral.<sup>12</sup>

Leif Ohlsson, pesquisador da Universidade de Gotenburgo, na Suécia, observa que jovens em áreas rurais sem condições de herdarem terras são, freqüentemente, os mais afetados. Em alguns casos, seus pais e avós há muito dividiram a propriedade em minúsculos lotes que seriam inviáveis caso fossem novamente divididos. Em outros casos, a terra degenerou como consequência de práticas insustentáveis, ou então grandes empresas agrícolas absorveram todas as terras cultiváveis restantes. Na ausência de meios seguros de vida, esses jovens podem se tornar incapazes de casar ou ganhar o respeito de seus pais. O pesquisador britânico Chris Dolan cunhou a expressão “a proliferação de pequenos homens” para descrever o número crescente de jovens destituídos de cidadania no norte de Uganda, que não podem atingir as expectativas de se tornarem “homens plenos” dentro da cultura de seu país. Dolan constatou que esses homens se tornam alcoólatras, violentos, suicidas – ou juntam-se a alguma milícia.<sup>13</sup>

Em países economicamente oprimidos e politicamente repressivos, organizações insurgentes podem oferecer aos jovens mobilidade social e auto-estima. Durante a recente guerra civil em Serra Leoa, os jovens representaram cerca de 95% dos efetivos de combate devido, em parte, às suas poucas opções de vida. Em 2003, Serra foi classificada como o país menos desenvolvido do mundo pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, e o produto interno bruto

*per capita* em 2002 totalizou apenas US\$ 150 (em comparação a US\$ 36.006 nos Estados Unidos). Uma autoridade do Fundo Cristão para Crianças, na capital Freetown, declarou, a respeito do grande número de jovens soldados, o seguinte: “São uma coorte há muito negligenciada; carecem de emprego e treinamento, e é muito fácil convencê-los a se juntarem à luta.”<sup>14</sup>

### **De acordo com as Nações Unidas, mais de 100 países em todo o mundo sofriam de “inchaço jovem” em 2000.**

Mas não são apenas os pobres ou os sem instrução que estão descontentes. “Temos um grande número de jovens entre 18 e 35 anos que possuem instrução adequada, mas que não têm nada a fazer,” lamentou William Ochieng, ex-autoridade governamental, escrevendo para o jornal *The Daily Nation*, de Quênia, em janeiro de 2002. Estudos revelam que os riscos de instabilidade entre jovens podem aumentar quando membros capacitados das elites são marginalizados por falta de oportunidade. O sociólogo Jack Goldstone observou que as rebeliões e movimentos religiosos dos séculos XVI e XVII foram liderados por jovens das classes dominantes que, quando atingiam a idade adulta dentro de um grupo excessivamente grande da mesma idade, viam que o apadrinhamento do Estado não podia recompensá-los com o salário, terras ou posições burocráticas que correspondessem a seu status e conquistas educacionais.<sup>15</sup>

Não é difícil encontrar paralelos contemporâneos. Goldstone atribui o colapso do regime comunista da União Soviética no início dos anos 90, em parte, à mobilização de grande número de jovens descontentes impossibilitados de exercerem sua capacidade

técnica devido a restrições do partido na sua ascensão às elites. E Samuel P Huntington, Professor de Harvard e autor do tratado polêmico sobre o “choque das civilizações”, assinalou as ligações entre as expectativas insatisfeitas de jovens capacitados e as tensões contínuas no Oriente Médio, onde 65% da população têm idade inferior a 25 anos. Muitos países islâmicos, argumenta ele, aplicaram suas receitas petrolíferas no treinamento e educação de um grande contingente de jovens. Porém, com baixo crescimento econômico, poucos desta força de trabalho em crescimento acelerado têm a oportunidade de utilizar seus conhecimentos. Jovens com boa formação educacional nessa região, conclui Huntington, freqüentemente se vêem diante de três caminhos: migrarem para o Ocidente, juntarem-se a organizações fundamentalistas e partidos políticos, ou alistarem-se em grupos guerrilheiros e redes terroristas.<sup>16</sup>

### **As taxas de mortalidade reverteram seu declínio em mais de 30 países, mundialmente**

Elites descontentes podem, por sua vez, mobilizar grupos menos instruídos para sua causa. Investigações do recente incremento da violência na Tailândia apontam para o possível envolvimento de grupos extremistas muçulmanos, que podem estar recrutando ativamente jovens fervorosos e com pouca instrução formal para promover seus objetivos islâmicos. Na cidade de Suso, que perdeu 18 homens com menos de 30 anos de idade no levante de abril de 2004, a maioria dos mortos havia se formado em escolas particulares islâmicas do país, freqüentemente um recurso extremo das famílias que não podem pagar por uma educação formal

superior. Enquanto isso, no Paquistão, estudos estimam que até 10-15% das 45.000 escolas religiosas do país possuem laços estreitos com grupos militantes.<sup>17</sup>

Qual a força da ligação entre os jovens e os conflitos? Os cientistas políticos Christian Mesquida e Neil Wiener, da Universidade de York, no Canadá, analisaram conflitos ao longo da segunda metade do século XX e constataram que em regiões assoladas por conflitos, como os Balcãs e a Ásia Central, países com populações mais jovens sofreram maior índice de mortes por mil pessoas, relacionadas a combates, do que outros países. Mais recentemente, pesquisadores da *Population Action International* [PAI], sediada em Washington, divulgaram que os países com maior inchaço jovem – onde jovens adultos representam mais de 40% de todos os adultos – tinham aproximadamente duas vezes e meia mais chances de sofrer irrupção de conflitos civis durante os anos 90 do que os países abaixo desse referencial.<sup>18</sup>

A boa notícia é que grandes inchaços jovens acabarão por se dissipar, caso as taxas de fertilidade continuem seu declínio mundial projetado. Já durante os anos 90, o número de países onde jovens adultos representam 40% ou mais de todos os adultos declinou em cerca de um sexto, devido principalmente à queda das taxas de natalidade no Leste da Ásia, Caribe e América Latina. Ao mesmo tempo, contudo, um subconjunto menor de países nos primeiros estágios de suas transições demográficas – a maioria na África subsaariana e Oriente Médio – sofre um crescimento acelerado em suas populações de jovens entre 15 e 29 anos, que às vezes representa mais da metade de todos os adultos. Até que essas populações jovens declinem e as perspectivas de emprego melhorem, esses

países provavelmente continuarão a representar um desafio ao desenvolvimento regional e segurança internacional.<sup>19</sup>

Em geral, a conclusão da transição demográfica é vista como uma realização auspiciosa. As crianças em famílias menores, caracteristicamente, crescem com melhor saúde e instrução do que outras na mesma faixa de renda. Mas a consecução da transição traz consigo seus próprios desafios. Em alguns países pós-transição, como Rússia e Japão, e na maior parte da Europa, o que foi antes um inchaço jovem do pós-guerra desenvolveu-se hoje num alarmante inchaço idoso. Embora o envelhecimento e o declínio populacional sustentado não deverão ser tão ameaçadores à segurança global como o é o grande número de jovens desempregados, legisladores e economistas estão cada vez mais preocupados com as implicações disto no crescimento econômico e prontidão militar. (Vide Quadro 2-1.)<sup>20</sup>

### A Ameaça Emergente do HIV/AIDS

Em 2003, quase 3 milhões de pessoas morreram de infecções relacionadas ao HIV, elevando a mais de 20 milhões o número total de mortes causadas pela AIDS, a partir dos primeiros casos identificados em 1981.<sup>21</sup> Basicamente em função desta crescente pandemia, as taxas de mortalidade efetivamente reverteram seu declínio em mais de 30 países, mundialmente. A disseminação global do HIV/AIDS ameaça criar uma estrutura etária mortalmente desequilibrada – de uma forma jamais vista na história.

Nenhuma doença na experiência humana debilita e mata como a AIDS, derrubando às dezenas de milhões não apenas jovens e velhos,

**QUADRO 2-1. ENVELHECIMENTO E POPULAÇÕES DECLINANTES SÃO UM PROBLEMA?**

Nos últimos anos, analistas populacionais e de segurança começaram a questionar as implicações da mudança demográfica nos países que concluíram suas transições demográficas, onde as populações são cada vez mais idosas. No Japão, Estados Unidos e muitos países europeus, as taxas de natalidade estão hoje caindo ao ponto onde a parcela de adultos em idade produtiva encolheu, e as populações idosas representam um quinto ou até mesmo um terço do total. Rússia, Itália, grande parte da Europa Oriental e uma dezena de outros países sofreram tamanha baixa fertilidade nos últimos anos que a população está efetivamente em declínio – uma situação que só poderá ser revertida no curto prazo por níveis muito elevados de imigração. Com uma taxa total de fertilidade de pouco mais de um filho por mulher, a população russa hoje está encolhendo 0,7% anuais – cerca de um milhão de pessoas a cada ano.

Até agora, nenhum país deu sinais flagrantes de instabilidade econômica ou política devido ao envelhecimento da população. (Na realidade, tanto Japão e Rússia mostraram recentemente avanços econômicos.) Economistas, todavia, estão alarmados com projeções demográficas indicando que a relação trabalhadores/aposentados na Europa irá provavelmente cair pela metade, de quatro para apenas dois – estressando sistemas previdenciários e aumentando a pressão sobre os salários. Carência de mão-de-obra e aumentos

salariais em muitos setores poderão, por sua vez, afetar as taxas de alistamento militar nesses países, levando à escassez de soldados de carreira.

Enquanto isso, os custos de tratamento de saúde para idosos estão crescendo a taxas de dois dígitos. Até 2040, os custos da saúde e outros benefícios públicos para os idosos estão projetados a ultrapassarem 27% do produto interno bruto na Itália, Espanha, Japão e França. E, nos Estados Unidos, a alocação de recursos para aposentadoria já não acompanha a promessa do governo: o déficit entre o orçado e o alocado hoje excede US\$ 44 trilhões.

Entretanto, contrariamente a muitas nações em desenvolvimento em confronto com as consequências do crescimento populacional acelerado, a maioria dos países industrializados dispõe de capacidade significativa para se ajustar aos desafios do envelhecimento populacional. Vários governos europeus, por exemplo, aceitaram imigrantes adicionais, estenderam a idade de aposentadoria e atraíram mais mulheres à força de trabalho, incrementando, ao mesmo tempo, a assistência infantil. E o Japão está devolvendo a responsabilidade dos cuidados com idosos às famílias, e se valendo mais da tecnologia e terceirização para cargos de baixa qualificação ou de mão-de-obra intensiva.

fonte: Vide nota final 20

mas também pessoas nos anos mais produtivos de suas vidas. Quase 90% das fatalidades associadas à doença ocorrem entre pessoas em idade produtiva. Nove países da África subsaariana hoje perdem mais de 10% de suas populações em idade produtiva a cada cinco anos, principalmente pela alta prevalência do HIV. (Vide Tabela 2-2.) (Comparativamente, os países industrializados perdem cerca de 1% desse grupo etário a cada cinco anos, enquanto até mesmo em países assolados por guerras com relativamente baixa prevalência do HIV, como Afeganistão e Sudão, este número foi de 4 – 6% no final dos anos 90.)<sup>22</sup>

A Organização Internacional do Trabalho

prevê que, na ausência de tratamento, cerca de 74 milhões de trabalhadores em todo o mundo poderão morrer de causas relacionadas com a AIDS, até 2015 – o equivalente à perda de um país inteiro do tamanho da África do Sul ou Tailândia. Como observou Peter Piot, Diretor Executivo da UNAIDS, “a AIDS está devastando as fileiras dos membros mais produtivos da sociedade com uma eficácia [que] a história reserva para grandes conflitos armados”.<sup>23</sup>

Ao invés de provocar confrontos diretos com, digamos, acesso a medicamentos ou tratamentos contra AIDS, o HIV/AIDS provavelmente se destacará de forma mais

## LIGAÇÕES ENTRE POPULAÇÃO E SEGURANÇA

**Tabela 2-2. Países com Maiores Taxas de Mortalidade Adulta, 2000-05**

País	Taxa de Mortalidade Adulta na Faixa Etária de 15-64 anos, 2000-05
	(percentual morrendo)
Zimbábue	18,1
Suazilândia	15,9
Zâmbia	15,2
Lesoto	14,7
Botsuana	14,0
Malawi	11,2
Namíbia	10,7
República Central Africana	10,5
Moçambique	10,2

FONTE: Vide nota final 22

insidiosa – afetando o desenvolvimento industrial, reduzindo a produção agrícola, enfraquecendo a integridade militar e política e erodindo a capacidade de resposta ao descontentamento interno crônico e crises repentinas nos países mais fracos do mundo. Onde a epidemia está mais desenvolvida, como na África sub-saariana, a doença está significativamente disseminada, conturbando as atividades governamentais, escolas, fábricas, fazendas, instalações de saúde e forças armadas. O impacto da AIDS sobre as forças armadas em cerca de 20 países em todo o mundo é particularmente alarmante, constituindo-se numa ameaça à prontidão operacional e a compromissos de manutenção da paz – e representando um perigoso reservatório para maior disseminação da doença. (Ver também Capítulo 3.)<sup>24</sup>

Os países afetados pela AIDS também podem ficar vulneráveis à instabilidade política, à medida que o número crescente de crianças orfanadas pela doença aumenta a proporção de pessoas dependentes, agrava a pobreza e aumenta as desigualdades. Conforme um

relatório conjunto recente do UNICEF, UNAIDS e Agência de Desenvolvimento Internacional dos Estados Unidos, entre 2001 e 2003, o número de órfãos da AIDS em todo o mundo aumentou de 11,5 milhões para 15 milhões – a grande maioria na África. Na ausência de apoio governamental para colocar órfãos desabrigados em famílias e escolas, essas crianças poderão se tornar uma fonte de futuro descontentamento urbano, atividade criminosa e recrutas para insurgências.<sup>25</sup>

Por enquanto não há sinal aparente de violência em massa ou rebelião inspirada pela AIDS. Isto porém pode mudar à medida que a pandemia continua em disseminação global. Em 2003, o número de pessoas convivendo com o HIV aumentou em quase 5 milhões, para um total de 38 milhões – o maior aumento num único ano desde o início da epidemia. Enquanto os nascimentos mais do que compensem as mortes pela AIDS na maioria dos 53 países hoje considerados afetados por ela, esta situação pode reverter, dentro dos próximos anos, em um punhado de nações, causando declínios populacionais. A República Central Africana, Lesoto, Malawi, Moçambique, Suazilândia, Zâmbia e Zimbábue têm hoje expectativas de vida abaixo de 40 anos, enquanto pelo menos 13 países sofreram reversões mensuráveis em desenvolvimento humano, desde 1990. Tragicamente, alguns dos desaceleramentos mais dramáticos do crescimento populacional em todo o mundo ocorrem hoje em países sofrendo tanto altas taxas de prevalência do HIV quanto declínios significativos de fertilidade. Mas, contrariamente à desaceleração provocada pela taxa de natalidade que se mostrou economicamente benéfica para muitos países ao longo do último meio-século,

o crescimento populacional mais lento devido à AIDS, provavelmente, dificultará o crescimento econômico.<sup>26</sup>

Em geral, a epidemia da AIDS está criando uma combinação perniciosa de aprofundamento da pobreza e perda de confiança em governos que se mostram cada vez mais incapazes de prestar serviços básicos, sem falar na promoção de desenvolvimento econômico. O Secretário de Estado dos Estados Unidos Colin Powell descreveu a doença como um iminente “destruidor de nações...[com] o potencial de desestabilizar regiões, talvez até continentes inteiros.” E o Ex-presidente dos Estados Unidos Bill Clinton denominou a pandemia como um prelúdio a “mais terror, mais mercenários, mais guerras...e colapso de democracias frágeis.” Sem a capacidade de planejar e resolver problemas de longo prazo e responder a crises agudas, os países mais afetados pela AIDS correm o risco de estancar em seu caminho para a industrialização, democracia e as fases finais da transição demográfica.<sup>27</sup>

### Crescimento Urbano Acelerado

Já há muitos anos, ciclos intensos de seca e enchentes causaram caos na minúscula Malawi, no coração da África meridional. Em 2002 e 2003, chuvas torrenciais provocaram deslizamentos maciços, destruindo pontes e residências e devastando lavouras de milho, o principal alimento básico. Impossibilitados de extrair algum sustento da terra devastada, a população rural se deslocou maciçamente para as florescentes cidades do país – concedendo a Malawi a distinção dúbia de ser a nação de maior desenvolvimento urbano do mundo.

Porém, como muitos países em desenvolvimento crescendo aceleradamente, esta nação pobre está despreparada para lidar com os efeitos colaterais desse ataque urbano, incluindo desabrigo, crime e desemprego.<sup>28</sup>

Desde 1950, a população urbana mundial mais que quadruplicou, indo de 733 milhões até um pouco mais de 3 bilhões, e hoje cresce mais rapidamente do que a população mundial como um todo. Cerca de 60% deste crescimento é resultado de aumentos naturais – nascimentos menos mortes urbanas. Porém, uma onda incessante de migração representa quase todo o resto, com as pessoas simultaneamente “empurradas” para as cidades deixando as áreas rurais, devido à estagnação ou devastação de guerras, e “puxadas” pelo encanto de empregos mais promissores, educação e os atrativos da modernização. À medida que esta tendência continua, a humanidade se aproxima de um marco histórico: até 2007, pela primeira vez no mundo, mais pessoas viverão nas cidades do que em áreas rurais.<sup>29</sup>

A urbanização é, em geral, uma tendência demográfica positiva. Tradicionalmente, o deslocamento para as cidades contribuiu para o crescimento econômico e integração global, à medida que mais pessoas encontram residências próximas a escolas, clínicas, locais de trabalho e redes de comunicações. Como as cidades são centros de indústria e educação, seus habitantes estão quase sempre à frente das populações rurais no acesso a novas tecnologias, informação e bens. Populações urbanas também são geralmente as primeiras a experienciarem declínios em mortalidade infantil e fertilidade, à medida que os governos priorizam clínicas urbanas que podem prestar serviços de saúde mais eficientes em termos de custo/benefício. Na África, por exemplo,

as recentes mudanças de comportamento na gravidez e declínios de fertilidade são, basicamente, fenômenos urbanos.<sup>30</sup>

**Países com taxas aceleradas de crescimento populacional urbano tiveram aproximadamente duas vezes mais chances do que outros países de se envolverem em conflitos civis nos anos 90.**

Mas a urbanização é uma faca de dois gumes. Os próprios aspectos que fizeram as cidades do mundo industrializado prósperas – população jovem, diversidade étnica e religiosa, classe média e proximidade ao poder político – são fontes potenciais de volatilidade para muitas cidades emergentes e economicamente deprimidas no mundo em desenvolvimento. As extraordinárias taxas de crescimento que muitas cidades do mundo em desenvolvimento sustentaram durante os anos 70 e 80 – Jacarta e Déli, por exemplo, quase que duplicaram de tamanho durante este período – não puderam sustar a exaustão dos orçamentos urbanos, abarrotar os mercados de trabalho e desafiar a adequação dos serviços e infra-estrutura existentes. Mesmo hoje, menos da metade dos habitantes da maioria dos centros urbanos na África, Ásia e América Latina possui água encanada, e menos de um terço dispõe de saneamento básico. As prefeituras nos países mais pobres são as menos capazes de reunir recursos humanos e financeiros para lidar com esses problemas, especialmente quando o segmento mais pobre e não-contribuinte da população continua a crescer aceleradamente.<sup>31</sup>

Quando as prefeituras e líderes comunitários têm vontade política e recursos para superar diferenças étnicas, religiosas e regionais, uma

íntima interação entre grupos díspares pode ter implicações sociais positivas. “As cidades forçam as pessoas a se misturarem e se familiarizarem com membros de grupos cujos caminhos podem nunca se cruzar em áreas rurais,” observa Marc Sommers, da *CARE International*. Porém, quando interesses grupais se conflitam, as cidades podem manter uma competição econômica e política intensa, particularmente se os mercados imobiliários e de trabalho realçam disparidades no acesso à educação, capital e poder político.<sup>32</sup>

Quando ressentimentos históricos e desencontros culturais afloram, as cidades podem se tornar um *locus* para conflitos étnicos e religiosos. Em 1992, nos arredores da cidade normalmente tranqüila e rural de Ayodhya, no norte da Índia, cerca de 150.000 militantes hindus irromperam numa mesquita do século XVI praticamente abandonada, atacando forças de segurança e destruindo o prédio. Ao invés de se espalhar pela vizinhança, onde comunidades muçulmanas e hindus coexistiam pacificamente, o ódio explodiu a centenas de quilômetros de distância, em Mumbai, Calcutá, Ahmedabad e Déli. Três dias de violência intensa em Ahmedabad e na vizinha Vadodara deixaram mais de 850 mortos e milhares desabrigados. No total, quase 95% das 1.500 pessoas mortas nos tumultos comunais que se desenvolveram eram moradores urbanos. Os incidentes, alguns dos quais foram ignorados ostensivamente por líderes locais, não só frustraram esforços de moderados que mediavam cooperação entre políticos muçulmanos e hindus, mas também agravaram as relações já tensas entre a Índia e o vizinho Paquistão.<sup>33</sup>

Em geral, de acordo com a *Population Action International*, os países com taxas aceleradas de crescimento populacional urbano – 4% ao ano,

ou mais – tiveram aproximadamente duas vezes mais chances do que outros países de se envolverem em conflitos civis durante os anos 90. Jovens urbanos desiludidos – sejam estudantes politizados ou desempregados irados – são freqüentemente os primeiros recrutas. Já há décadas, os filhos sem-terra de agricultores paquistaneses se amontoam em cortiços urbanos em torno de Carachi e Islamabad, onde muitos encontraram uma saída para suas frustrações, através do descontentamento político e violência sectária.<sup>34</sup>

A inquietação urbana provavelmente aumentará se as grandes cidades no mundo em desenvolvimento se estenderem mais para o campo e os entroncamentos e cidades-mercado se transformarem rapidamente em centros populosos. Hoje, 16 das 20 “megacidades” mundiais – com mais de 10 milhões de habitantes – estão em países em desenvolvimento, e a parcela urbana da população do mundo em desenvolvimento está projetada para atingir 60% até 2030, comparado com 42% em 2003 e apenas 18% em 1950. A Ásia já tem mais pessoas vivendo em cidades do que os habitantes de todos os países industrializados juntos, e cerca de metade do seu crescimento urbano ainda está por vir.<sup>35</sup>

À medida que as associações entre crescimento urbano e conflitos se tornam mais evidentes, os analistas precisarão dar maior atenção ao papel da urbanização em suas avaliações. No curto prazo, os legisladores deverão considerar programas que aprimorem a qualidade e capacidade da governança municipal, estimulem a criação de emprego e fortaleçam as relações étnico-comunitárias nas regiões em rápida urbanização. No longo prazo, entretanto, só a desaceleração do crescimento populacional na

maioria dos países – particularmente aqueles nos estágios iniciais da transição demográfica – oferece a esperança que as cidades, também, cresçam a um ritmo mais controlável e estável.<sup>36</sup>

## Competindo por Água e Terras Cultiváveis

Na região seca e contenciosa outrora conhecida como o Crescente Fértil, três países – Iraque, Síria e Turquia – há muito estudam planos para extrair mais água dos rios Tigre e Eufrates. Há, porém, um problema. Em 2002, a população conjunta dos três países cresceu em mais de 2 milhões, para 110 milhões de pessoas. Nem o Eufrates, que flui do centro da Turquia, através da Síria e do Iraque, nem o Tigre ao leste, podem proporcionar água suficiente para satisfazer as demandas anuais crescentes destes consumidores, particularmente durante os anos mais secos. “Os países reconheceram a impossibilidade de unir seus planos,” escreveu Douglas Jehl no *New York Times*, em 2002. “Mas nenhum demonstrou qualquer disposição de abandoná-los.”<sup>37</sup>

Muitas regiões do mundo estão sofrendo declínios acelerados, tanto na qualidade quanto na disponibilidade de recursos naturais críticos. Mais de 30 países – a maioria na África e Oriente Médio – já caíram abaixo até mesmo do referencial mais conservador de escassez, seja de terras cultiváveis (0,07 hectares por pessoa), seja de água doce renovável (1.000 metros cúbicos por pessoa). (Vide Tabela 2-3.) Alguns países chegaram a esta situação devido a uma combinação de clima e solo adversos e uma população em rápido crescimento; outros, todavia, estão sofrendo essa escassez quase que exclusivamente como

## LIGAÇÕES ENTRE POPULAÇÃO E SEGURANÇA

conseqüência do crescimento populacional. (Quatro países – Egito, Israel, Kuwait e Omã – atingiram níveis críticos em ambas as áreas, com as taxas de crescimento populacional acima da média do mundo em desenvolvimento, de 1,5%).<sup>38</sup>

**Tabela 2-3. Principais países enfrentando escassez *per capita* de terras cultiváveis e água doce, 2005**

País	Terras cultiváveis disponíveis <i>per capita</i>	Taxa de crescimento populacional 2000-05	País	Água doce renovável disponível <i>per capita</i>	Taxa de crescimento populacional 2000-05
	(hectares por pessoa)	(percentual)		(metros cúbicos por pessoa)	(percentual)
Kuwait	<0,01	3,46	Kuwait	7	3,46
Cingapura	<0,01	1,69	Arábia Saudita	78	2,92
Maldivas	0,01	2,98	Líbia	173	1,93
Bahrein	0,01	2,17	Jordânia	174	2,66
Brunei	0,02	2,27	Iêmen	186	3,52
Islândia	0,02	0,79	Israel	299	2,02
Malta	0,02	0,42	Omã	331	2,98
Bahamas	0,03	1,13	Argélia	426	1,67
Omã	0,03	2,98	Tunísia	498	1,07
Catar	0,03	1,54	Burundi	547	3,10
Egito	0,04	1,99	Ruanda	581	2,16
Japão	0,04	0,14	Egito	775	1,99

FORNTE: Vide nota final 38.

Diante dessa realidade, os analistas manifestaram grande preocupação quanto à inevitabilidade de “guerras por recursos” nas próximas décadas, particularmente por água doce. Quase metade das terras do planeta encontra-se dentro de cerca de 263 bacias hidrográficas internacionais que se estendem pelas fronteiras de dois ou mais países – representando 60% do manancial mundial. (Vide Capítulo 5.) Os 71 milhões de habitantes do Egito, por exemplo, dependem do Nilo para mais de 97% de suas necessidades, mas precisam compartilhá-lo com a Etiópia e outros oito países a montante, todos militarmente mais fracos e empenhados em incrementar a produção agrícola e serviços urbanos frente ao crescimento populacional acelerado, estiagens longas e cíclicas, e

precipitação sazonal.<sup>39</sup>

Até agora, todavia, a história demonstrou que as nações que “procuram briga” em função da água – e outros recursos naturais renováveis – têm brandido mais palavras do que armas. As hostilidades internacionais relacionadas aos recursos têm, caracteristicamente, terminado de forma não-violenta, como acordos negociados ou formação de instituições reguladoras para resolução de disputas. No futuro próximo, pelo menos, o maior risco provavelmente será disputas por recursos, influenciadas por questões populacionais não entre, mas intra, países. Embora teóricos ainda mantenham debates acirrados quanto a tais disputas chegarem mesmo a provocar conflitos civis em grande escala ou colapso de algum país,

há um consenso geral de que a escassez de água, terras cultiváveis e outros recursos pode aumentar os riscos de fricções menores localizadas e esporádicas. Estas disputas só tendem a escalar para conflitos armados mais graves quando as instituições que devem ajudar a gerir os recursos de um país e solucionar carências são muito frágeis, mal financiadas ou corruptas para fazê-lo. No futuro, entretanto, o crescimento populacional acelerado e continuado no mundo em desenvolvimento – e as demandas sem precedentes sobre a oferta que isto trará – desafiará até mesmo as instituições mais capacitadas.<sup>40</sup>

Uma fonte de tensão crescente é a alocação de água doce entre usuários locais diversificados – particularmente entre agricultores e o conjunto mais politicamente influente e cada vez maior de usuários urbanos e industriais. O Instituto Internacional de Pesquisa de Política Alimentar estima que às taxas atuais de crescimento populacional e uso da água, o consumo residencial global de água aumentará mais da metade, até 2025. Pelo menos parte deste aumento ocorrerá às custas dos agricultores – particularmente no mundo em desenvolvimento, onde as lavouras dependem mais de irrigação do que na América do Norte ou Europa. Isto não só colocará cada vez mais a integridade econômica de comunidades rurais em confronto com o crescimento de centros urbanos e industriais, mas também poderá representar ameaças à segurança alimentar nacional ou regional ao prejudicar os esforços de produção de alimentos.<sup>41</sup>

Reivindicações concorrentes por água doce poderão complicar os esforços para solução dos infindáveis conflitos no Oriente Médio. Por mais de três décadas, Israel vem

restringindo árabes da Margem Ocidental ocupada de perfurarem novos poços para agricultura, enquanto os colonos israelenses continuam a perfurar mais fundo – em alguns casos fazendo com que os lençóis freáticos caiam bem abaixo do alcance dos poços palestinos. Desde 1967, o percentual das terras cultivadas que os agricultores palestinos irrigam caiu de 27% para cerca de 5%, contribuindo para o desemprego e perda de produtividade, como também para o aumento do descontentamento contra o governo israelense.<sup>42</sup>

Apesar da importância da água doce para o desenvolvimento econômico e humano de uma nação, estudos indicam que disputas civis sobre a água tendem a ser menos voláteis do que sobre terras cultiváveis. Isto pode refletir diferenças em como os dois recursos são controlados e apreçados, como também o acesso que as pessoas têm a eles. A água é tradicionalmente considerada como um recurso comunitário, e as disputas sobre direitos são freqüentemente dirimidas por autoridades hídricas ou tribunais provincianos. A terra, por outro lado, é mais propensa a ser propriedade privada, e quase sempre desigual. Quando as terras cultiváveis se tornam escassas, disputas sobre sua distribuição podem surgir entre camponeses que reconhecem direitos comunitários étnicos e de usucapião e latifundiários ou proprietários, de etnias diferentes, que asseguraram sua posse através de escrituras ou conquistas ancestrais.<sup>43</sup>

Em alguns casos, disputas locais por terras se estenderam a ameaças maiores. A rebelião zapatista no Estado de Chiapas, ao sul do México, por exemplo, desenvolveu-se ao longo de tensões seculares entre poderosos latifundiários e peões maias sem-terra pressionados por outros assentados pobres e excluídos das reservas florestais protegidas

pelo governo. A escala e organização da rebelião inquietaram investidores estrangeiros e, de acordo com alguns analistas, pode ter contribuído para a crise monetária nacional que acabou por solapar o poder do regime em vigor.<sup>44</sup>

### **Reivindicações concorrentes por água doce poderão complicar os esforços para solução dos infindáveis conflitos no Oriente Médio.**

Independentemente dos vários exemplos históricos de violência relacionada a recursos naturais, pesquisas indicam que as ligações entre escassez de recursos e conflitos podem não ser tão fortes quanto aquelas entre conflitos e outros fatores demográficos, como urbanização ou inchaço jovem. A maioria dos teóricos concorda que mudanças ambientais – sejam terras cultiváveis ou escassez hídrica ou aumento de desmatamento e erosão do solo – são apenas uma pequena parte de um misto complexo de estresses que promovem instabilidade social maciça. O sociólogo Jack Goldstone, por exemplo, argumenta que o descontentamento entre as elites é um elemento mais agudo na evolução de conflito civil. Escassez ambiental e “marginalização ecológica,” assegura Goldstone, não são determinantes poderosos de vulnerabilidade, uma vez que estes fatores raramente afetam os meios de vida ou poder da elite de forma adversa.<sup>45</sup>

Ademais, existe uma vasta gama de oportunidades para mediar escassezes potencialmente explosivas, através de legislação e políticas econômicas seguras, do comércio e cooperação técnica. Ruanda, por exemplo, está em vias de finalizar uma nova

política agrária nacional que, caso seja efetivamente implementada, poderá resolver questões renitentes sobre distribuição de terras. (Vide Quadro 2-2.) E muitos países europeus com escassez de recursos, como também nações asiáticas industrializadas como Coreia do Sul, Taiwan e Japão, incrementaram suas importações de alimentos e ração animal, a fim de aliviar as crescentes demandas agrícolas sobre terras e água doce. Outros, começaram a importar água doce através de adutoras e outros meios diretos, tornaram-se mais eficientes no uso da água ou se voltaram para a dessalinização, a fim de suplementar a carência de água potável.<sup>46</sup>

### **Para a maioria dos países em desenvolvimento enfrentando diminuição de recursos e populações em constante aumento, há pouca esperança imediata de atrair o capital necessário para uma rápida industrialização.**

Naturalmente, a maioria dos países industrializados ricos tem condições de investir em tecnologia eficiente no uso da água e possuem amplos recursos financeiros para importar grãos – tornando-os muito menos vulneráveis a um conflito envolvendo recursos naturais. Para a maioria dos países em desenvolvimento enfrentando diminuição de recursos e populações em constante aumento, há pouca esperança imediata de atrair o capital necessário para uma rápida industrialização, ou para transformar radicalmente seus usos do solo e da água. Seja qual for o registro histórico, as conseqüências da competição cada vez maior por esses recursos cruciais são incertas e pouco animadoras. Por este motivo, a necessidade de focar as forças demográficas

subjacentes que movem a escassez de recursos – e investir em programas que ajudem a desacelerar o crescimento populacional nessas regiões afetadas – é cada vez mais urgente.

### Minimizando Riscos e Avançando

Em muitos casos, os quatro “fatores demográficos de risco” – aumento crescente de jovens, crise do HIV/AIDS, urbanização acelerada e disponibilidade reduzida de terras cultiváveis ou água doce – não ocorrem isoladamente. Pelo contrário, interagem uns com os outros e com variáveis não-demográficas, incluindo tensões étnico-históricas, governança insensível e instituições fracas, produzindo um estresse que desafia lideranças governamentais e a capacidade dos países funcionarem eficazmente. Embora seja improvável que levem diretamente ao caos político ou à guerra, podem agravar em muito a vulnerabilidade de um país a conflitos. De acordo com a *Population Action International*, países que revelaram dois ou mais fatores, seja alta proporção de jovens, altas taxas de crescimento urbano ou carências de disponibilidade *per capita* de terras cultiváveis ou água doce, representaram 23 dos 36 países que sofreram novas eclosões de conflitos civis durante os anos 90.<sup>47</sup>

Felizmente, demografia não é destino. Mas a probabilidade de conflito futuro poderá vir a refletir a forma que as sociedades escolhem de como enfrentar seus desafios demográficos. Por exemplo, a PAI constatou que, cerca da metade dos países que deveriam estar correndo riscos demográficos muito altos durante os anos 90, na realidade navegaram pacificamente o período pós-guerra fria. Por quê? Em pelo menos alguns desses casos, os

países conseguiram compensar esses riscos através de governança forte, resolução de conflitos, mediação étnica ou políticas econômicas bem-sucedidas – incluindo a criação de emprego urbano, importação de recursos críticos, distribuição de terras e encorajamento à imigração. Cabo Verde, na África Ocidental, pode ter compensado sua vulnerabilidade durante os anos 80 e 90, facilitando a migração de seus cidadãos para Europa em busca de emprego, e encorajando-os a remeterem uma parcela de suas rendas de volta ao país.<sup>48</sup>

Enquanto isso, países do Leste e Sudeste da Ásia, como a Coreia do Sul e a Malásia, transformaram um inchaço jovem crescente nos anos 60 e início dos anos 70 numa força econômica positiva, através de investimentos críticos em educação e treinamento profissional. E muitos países ricos em petróleo criaram empregos urbanos, grandes exércitos e burocracias excessivas para absorver suas crescentes populações – além de reprimir impiedosamente qualquer dissensão que pudesse levar a conflito. Na Coreia do Norte, China e Turcomenistão, a expansão das forças militares e de segurança interna provavelmente ajudou os regimes repressivos a manterem estabilidade política durante a era pós-guerra fria, apesar da grande proporção de jovens adultos.<sup>49</sup>

No longo prazo, todavia, a única forma de aliviar as pressões demográficas potencialmente voláteis será através do enfrentamento direto ao crescimento populacional. A queda significativa de fertilidade que ocorreu em cerca de 20 países em desenvolvimento no Leste da Ásia, Caribe e América Latina, nas últimas décadas, é uma tendência encorajadora. Grande parte do crédito para esta transformação deve-se aos países que investiram

## LIGAÇÕES ENTRE POPULAÇÃO E SEGURANÇA

em serviços vitais de saúde reprodutiva, incluindo melhoria de acesso a planejamento familiar e tratamento de saúde materna e infantil. Tunísia e Tailândia, por exemplo,

conseguiram entrar rapidamente no último estágio da transição demográfica através de políticas sociais proativas, eficiência de custo, programas de saúde reprodutiva de largo

**QUADRO 2-2. REFORMA AGRÁRIA EM RUANDA.**

O acesso à terra é uma questão crítica em Ruanda, que sofre aguda escassez de terra. Ao longo dos últimos 40 anos, a densidade demográfica em terras agrícolas aumentou de 121 pessoas para cerca de 321 por quilômetro quadrado. Cerca de 60% das famílias possuem menos de meio-hectare de terra. A distribuição também é altamente desigual: o quarto da população que possui mais de um hectare por família representa quase 60% das propriedades do país. Devido à pressão populacional, os períodos de alqueive são mínimos, levando à queda da fertilidade do solo, com muitas famílias cultivando solos inadequados.

Nos últimos anos, ondas sucessivas de deslocamento populacional e reassentamentos causaram impactos profundos no assentamento e propriedade de terras. Ruanda foi afetada por conflitos internos desde sua independência, culminando no genocídio de 1994, que resultou na morte de cerca de 800.000 pessoas. Discussões sobre terra são hoje mais numerosas sendo também as disputas legais mais intratáveis do país. Embora a governança pós-conflito tenha sido, em geral, mais inclusiva, Ruanda tem tido pouca experiência com governança participativa, e a capacidade da sociedade civil influenciar políticas continua duvidosa.

Em resposta a esses desafios, o governo de Ruanda está finalizando uma nova Política Agrária Nacional e uma Lei Nacional da Terra. A política objetiva implantar diretrizes e programas apropriados para alocação e uso da terra, promover consolidação da terra, formar comissões locais da terra e realizar o cadastramento de todos os lotes. Pretende também encorajar a participação comunitária e assegurar que as mulheres se beneficiem da terra através de heranças.

A consolidação da terra é uma das questões mais complexas. O processo de incorporar lotes menores em propriedades mais produtivas e economicamente viáveis envolverá, provavelmente, algum grau de compulsão, aumentando o perigo de lavradores mais pobres perderem o controle de seus meios agrários de vida. A composição, capacidade

técnica e responsabilidade das novas comissões da terra encarregadas da implementação de reassentamentos serão muito importantes.

Enquanto isso, o cadastramento dos lotes de terra em Ruanda exigirá recursos financeiros e técnicos maciços. A nova política requer que os proprietários assumam os custos do cadastramento – levando a temores que os ricos terão condições de se cadastrarem às custas dos pobres, embora pareça que um sistema de duas classes poderá ser implantado, com um sistema subsidiado para a maioria. A política requer a criação de uma reserva a fim de alocar terras para aqueles que não a possuam, porém sua definição muito estreita de quem é sem-terra exclui uma alta proporção desta população.

A implantação de comissões distritais da terra poderá proporcionar meios eficazes de resolução de disputas locais sobre acesso à terra – muitas das quais surgiram do “compartilhamento” ocorrido após 1994, com o fim de acomodar reivindicações concorrentes de refugiados. Para ter sucesso, entretanto, as novas comissões da terra deverão prestar contas às comunidades locais ao invés de escalões superiores do governo.

Em geral, a nova política e legislação da terra proporcionam várias oportunidades potencialmente positivas para melhoria da gestão agrária e governança ambiental. Mas precisarão ser implementadas com cautela e transparência. Já surge confusão em nível comunitário sobre as possíveis implicações da propriedade familiar. O envolvimento e coordenação de todos os setores do governo precisarão melhorar, e as organizações comunitárias e grupos não-governamentais terão que desempenhar um papel-chave no apoio às novas comissões da terra e monitoração da implementação.

*Chris Huggins e Hermon Musahara,  
Centro Africano para Estudos Tecnológicos*

Fonte: Vide nota final 46.

alcance e assistência técnica do exterior. Muitos países também promoveram políticas que ajudaram a permanência escolar de meninas e aumentaram as oportunidades de emprego fora de casa para mulheres – incrementando o status e a renda das mulheres, melhorando a nutrição e a sobrevivência infantil e ampliando a demanda por contracepção moderna.<sup>50</sup>

Infelizmente, a maioria dos países que correm altos riscos demográficos hoje não dispõe de capacidade institucional para responder a esses desafios. Precisam dos sistemas financeiros e mercados estáveis, aplicação adequada de leis, direitos de propriedade claramente delineados, e sistemas educacionais e de saúde eficientes, que são os alicerces de nações fortes. E, na maioria dos casos, o nível e qualidade dos serviços que poderiam evitar o agravamento da situação demográfica desses países – inclusive planejamento familiar, educação feminina, saúde materna e infantil e prevenção do HIV/AIDS – são lamentavelmente inadequados.

A extensão desses serviços aos países mais fracos e pobres do particularmente mundo exigirá muito mais colaboração e assistência internacional do que existe hoje. Países mais ricos precisarão tomar a iniciativa de contribuir com capacitação técnica, recursos financeiros e suprimentos. O mundo hoje enfrenta carências críticas de suprimentos necessários para contracepção, prevenção de HIV/AIDS e outros serviços de tratamento e cuidados sexuais e de saúde reprodutiva. Conforme um estudo recente, em 1999, menos de cinco preservativos por homem em idade reprodutiva foram disponibilizados por doadores internacionais e governos para toda a África subsaariana. E o custo anual de suprir preservativos grátis e acessíveis suficientes em todo o mundo está projetado a mais que

duplicar dentro da próxima década, de US\$ 239 milhões em 2000 para US\$ 557 milhões em 2015.<sup>51</sup>

Infelizmente, justamente quando há mais urgência, o apoio internacional para o planejamento familiar e serviços afins continua a diminuir. Em 2000, chegava apenas a metade da meta de US\$ 17 bilhões estabelecida pelas Nações Unidas, em 1994, na Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento, no Cairo. A parcela dos Estados Unidos se traduziu em US\$ 1,9 bilhão, porém em 2000, os recursos dos EUA para saúde reprodutiva – que inclui programas de planejamento familiar, HIV/AIDS e saúde materna e infantil, e uma contribuição ao Fundo de População das Nações Unidas (FNUAP) – totalizaram apenas um terço daquele compromisso. Em 2004, pelo terceiro ano consecutivo, o governo dos Estados Unidos reteve os US\$ 34 milhões que deve ao FNUAP – cerca de 10% do orçamento chave da organização. O fracasso contínuo de cumprimento dos compromissos internacionais prejudicará significativamente o avanço da transição demográfica, dificultando ainda mais a contenção da disseminação do HIV.<sup>52</sup>

Embora políticas e programas que influenciam as tendências populacionais tenham estado tradicionalmente na esfera de doadores e prestadores de serviços sociais e de saúde internacionais, a comunidade internacional de segurança, também, começa a se apresentar. Em abril de 2002, numa resposta por escrito ao questionamento do Congresso, a Agência Central de Inteligência dos Estados Unidos observou que “várias tendências globais graves – especialmente o crescente inchaço demográfico jovem nas nações em desenvolvimento, cujos sistemas

**LIGAÇÕES ENTRE POPULAÇÃO E SEGURANÇA**

econômicos e ideologias políticas encontram-se sob uma gigantesca pressão – incentivarão o aumento de grupos mais rebeldes, dispostos a utilizar violência para resolver suas insatisfações.” A agência alertou que, caso as operações antiterroristas dos Estados Unidos não enfoquem muitas das causas subjacentes que movem os terroristas – inclusive a demografia –, poderão a vir a fracassar na eliminação da ameaça de futuros ataques.<sup>53</sup>

Apesar desses avisos, estrategistas e legisladores de segurança têm sido lentos em agir. Na maioria, optam por focar suas atenções na promoção da democracia e reformas de mercado que, na ausência de mudanças paralelas na esfera social, poderá vir, ironicamente, a desestabilizar nações. Ajuda aos países para se aproximarem da fase final da transição demográfica – uma fase na qual as pessoas têm vidas mais longas e as famílias são menores, sadias e instruídas, e onde a população quase parou de crescer – promete ajudar a reduzir a frequência dos conflitos e criar um mundo mais pacífico. Já há amplas evidências de que, ao enfrentar os fatores chave relacionados à mudança demográfica, os governos poderão fortalecer a segurança de países estratégicos, regiões pivotais e do mundo como um todo.<sup>54</sup>

**Justamente quando há mais urgência, o apoio internacional para o planejamento familiar e serviços afins continua a diminuir.**

Sem o apoio da comunidade nacional de segurança, os programas internacionais de saúde reprodutiva correm o risco de serem ignorados – ou, o que é pior, serem sacrificados entre disputas internas por vantagem

política. Analistas de segurança e defesa nacional, como também autoridades militares, freqüentemente exercem influência que transcende mudanças em liderança governamental e no clima político – tornando-os aliados importantes no movimento para mudança demográfica. Ao incluir dados populacionais e projeções em estudos de área, previsões operacionais ambientais e outras avaliações de segurança e ameaças, eles podem proporcionar informações e orientações precisas a legisladores, mídia e líderes de opinião sobre os benefícios globais que podem advir da conclusão de uma transição demográfica completa. Esse apoio pode ajudar na obtenção de fundos para programas de planejamento familiar, educação feminina, saúde materna e infantil, e prevenção e tratamento do HIV/AIDS.<sup>55</sup>

A comunidade de segurança pode agir de forma mais direta também, ajudando a facilitar o acesso a serviços de saúde reprodutiva para refugiados, civis em situações pós-conflito e todo o efetivo militar através de operações de manutenção de paz e outras. Oficiais militares graduados e diplomatas são freqüentemente os únicos com autoridade direta em áreas restritas, encontrando-se assim singularmente posicionados para ajudar a aumentar a disponibilidade de serviços de saúde reprodutiva a essas pessoas. Comandos militares podem também prestar apoio logístico e organizacional a grupos externos encarregados de prestar serviços de saúde reprodutiva em ambientes pós-conflito – inclusive a FNUAP, o Alto Comissariado das Nações para Refugiados, órgãos oficiais de saúde e várias organizações não-governamentais.<sup>56</sup>

Autoridades militares e diplomáticas e organizações internacionais de ajuda podem

contribuir para assegurar que particularmente as mulheres tenham oportunidade de representar seus próprios interesses e dos seus filhos – não só em situação de refugiadas, mas também durante o processo de paz e reconstrução de países afetados por conflitos. O Departamento de Desenvolvimento Internacional do Reino Unido, por exemplo, fortaleceu sua inclusão de mulheres em processos de mediação e de paz, como também em assuntos legais e políticos em ambientes pós-conflito. Ao apoiar mudanças sociais e políticas que encorajam moças a permanecerem na escola e oferecem às mulheres maiores oportunidades, esses grupos podem ajudar a melhorar o status das mulheres, reduzir taxas de fertilidade e possivelmente até mesmo desviar as prioridades nacionais de conflitos para o desenvolvimento humano. “A questão de participação igualitária das mulheres não é simplesmente uma questão de igualdade de gênero e direitos humanos, mas sim uma que representa um fator decisivo para a manutenção de desenvolvimento pacífico numa região conturbada,” observou Lul Seyoum, uma ativista de direitos femininos da Eritréa, numa conferência em 1999 sobre mulheres e conflitos.<sup>57</sup>

Na área de prevenção e tratamento do HIV/AIDS, governos com programas exemplares em suas próprias forças armadas podem compartilhar essas ações de uma forma mais ampla com populações militares e civis em outros países. Governos doadores, enquanto isso, podem ampliar seus programas de saúde reprodutiva para assegurar que tratamentos de alta qualidade incluindo informações e serviços contraceptivos abrangentes, prevenção de doenças sexualmente transmissíveis e saúde materna e infantil – estejam disponibilizados para militares e suas famílias. Essas iniciativas

poderão ajudar as forças armadas na África e Ásia a reduzirem suas altas taxas de transmissão de HIV, que hoje ameaça os militares, suas famílias e comunidades vizinhas.

Claramente, o incentivo à mudança demográfica poderá criar grandes oportunidades. Não é, porém, uma fórmula milagrosa para a segurança. Obviamente, o avanço demográfico por si só não pode garantir que um país derrube uma liderança opressiva, junte-se à família global de nações democráticas ou resista a conluio com insurgentes e terroristas. Não se pode depender de mudanças demográficas para reduzir riscos onde conflitos armados sejam persistentes ou recorrentes, onde uma cultura de violência e retribuição esteja firmemente enraizada, ou onde problemas se alastrem de países instáveis vizinhos. Colômbia, Irlanda do Norte e Sri Lanka são regiões onde avanços demográficos nos anos 90 deveriam ter ajudado a aliviar riscos. Entretanto, em cada um dos casos, conflitos civis onerosos que tiveram início em anos anteriores, persistiram por toda a década.<sup>58</sup>

Da mesma forma, a mudança para os últimos estágios da transição demográfica não é a única forma de um país reduzir sua vulnerabilidade à instabilidade ou conflito. Processos demográficos raramente – ou nunca – agem sozinhos aumentando ou reduzindo a chance de instabilidade política. Conflitos civis, particularmente, são processos complexos, de múltiplos estágios, que se alimentam das vulnerabilidades históricas e modernas de um país e são movidos ao longo do tempo por eventos basicamente específicos e imprevisíveis. Os esforços internacionais de resolução de conflitos e manutenção da paz fizeram muito para reduzir a frequência de conflitos menores e incipientes. E há fortes evidências que os países podem

**LIGAÇÕES ENTRE POPULAÇÃO E SEGURANÇA**

reduzir sua vulnerabilidade a conflitos através da disseminação de instituições democráticas, desenvolvimento econômico e alívio da pobreza, e ampliação das relações comerciais internacionais.<sup>59</sup>

Todavia, a demografia precisa formar parte da análise. Se as relações entre transição demográfica e conflitos for mantida nas próximas décadas, as decisões tomadas hoje que afetam essa importante transição poderão ter uma

enorme influência não só nas perspectivas demográficas, mas também no futuro da segurança global. Para países nos primeiros estágios de suas transições demográficas, poderá levar quase duas décadas após a fertilidade começar a cair para se observar uma redução significativa no crescimento populacional. Os vários riscos da demora dessa transição sublinham a necessidade de os governos implementarem políticas de apoio o mais cedo possível.

## Refugiados Ambientais

Em 2003, aproximadamente, uma em cada 370 pessoas na Terra – 17,1 milhões no total - foi classificada como “pessoa vulnerável”, pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), a agência das Nações Unidas dedicada à proteção de refugiados e outras populações desalojadas. Esta cifra inclui 9,7 milhões de refugiados (pessoas fugindo de perseguição ou temendo perseguição), 1,1 milhão de refugiados repatriados, 4,2 milhões de pessoas desalojadas internamente (PDIs), 233.000 pessoas desalojadas repatriadas e realojadas, 995.000 em busca de asilo e 912.000 em outras categorias, incluindo “apátridas”.<sup>1</sup>

Esta estimativa não inclui o número crescente de refugiados ambientais – pessoas “forçadas a abandonar seu habitat tradicional, provisória ou permanentemente, em decorrência de uma perturbação ambiental marcante... que coloque em perigo sua existência e/ou afete profundamente sua qualidade de vida.” Entre os fatores ambientais naturais ou causados pelo homem que forcem as pessoas a mudar, estão a escassez de recursos e distribuição injusta de recursos naturais; desmatamento e outras degradações ambientais; desastres naturais ou industriais; mudança climática; destruição sistemática do meio ambiente como instrumento de guerra e remanescentes de guerra; superpopulação e projetos de desenvolvimento. Em 2004, Essam El-Hinnawi, do Instituto Ambiental e de Recursos Naturais do Cairo, estimou que

existem, atualmente, 30 milhões de refugiados ambientais em todo mundo.<sup>2</sup>

Em 2002, a Cruz Vermelha informou que o número de pessoas mortas por desastres naturais, incluindo enchentes, secas, e terremotos, caiu 40% entre as décadas de 1970 e 1990 (devido principalmente à melhor prontidão para desastres), enquanto o número de vidas afetadas adversamente por estes acontecimentos aumentou 65%. Prevê-se o aumento desta cifra, à medida que se intensificam os impactos previstos pela mudança climática: de acordo com o Painel Intergovernamental sobre Mudança Climática, poderá haver perto de 150 milhões de refugiados ambientais até 2050.<sup>3</sup>

Adicionalmente, o deslocamento de massas populacionais desalojadas pode deflagrar instabilidade ou conflito no país de origem, nos países hospedeiros ou dentro da região. Recursos escassos podem ser ainda mais degradados ou exauridos e gerar competição pelo acesso a eles; infraestrutura insuficiente ou distribuição injusta pode reforçar divisões sociais e tensões. Condições de superpopulação ou insalubres e falta de água potável podem causar epidemias mortais. Se acontecerem os movimentos globais populacionais previstos, estes e outros impactos poderão ter implicações graves na segurança global.

A despeito da seriedade destas tendências, o tema “refugiados ambientais” tem recebido pouca atenção nos níveis mais altos. O foco tem sido mais o impacto que o desalojamento de massas tem no

## REFUGIADOS AMBIENTAIS

ambiente do que o papel que o próprio ambiente exerce na criação de refugiados. É necessário maior análise para ajudar a definir o

conceito de refugiados ambientais, identificar as causas subjacentes do problema, explorar as conseqüências imediatas e de longo prazo e chegar a respostas eficazes.

Duas abordagens distintas se apresentam como respostas possíveis às conseqüências do desalojamento ambiental: um reexame do esforço internacional para tratar da crise do refugiado e análise da relação homem-ambiente, no que diz respeito às operações *in loco*.

Sob a legislação internacional, é concedido aos refugiados um status especial que garante a eles certos direitos e os torna elegíveis à assistência legal e material. Todos os países participantes da Convenção Relacionada à Situação dos Refugiados, de 1951, ou do seu protocolo de 1967, são obrigados a prover um mínimo de recursos básicos e proteção aos refugiados.

O ACNUR implementa a convenção e o protocolo, provê proteção legal, coordena auxílio de emergência e ajuda a encontrar soluções de longo prazo.

O ACNUR foi contra a ampliação da convenção para incluir o meio ambiente como uma fonte de perseguição - alegando



Meninas aprendendo a escrever no Campo de Refugiados de Kakuma, Quênia

que, embora a movimentação forçada seja um tema comum, pessoas emigrando por razões ambientais podem ainda

procurar proteção de seus próprios governos, enquanto aquelas fugindo, devido às categorias tradicionais de perseguição, não podem. Além disso, O ACNUR já está se esforçando para direcionar seus recursos limitados à grande variedade de crises humanas cobertas pelo seu mandato atual. Críticos argumentam que a exclusão dos ambientalmente desalojados é mesquinha e, especialmente, injusta com países pobres cuja condição ambiental pode ser a conseqüência do comportamento de outros poluidores.<sup>4</sup>

Dadas as limitações atuais de proteção legal sob a convenção dos refugiados, a falta de consenso para mudá-la e o déficit de recursos da UNHCR, muitos observadores continuam afirmando que a saga dos refugiados ambientais necessita de uma resposta mais acolhedora do sistema das Nações Unidas e da comunidade internacional. Enquanto continuam as discussões sobre a reforma da convenção ou a criação de uma nova, a ausência de uma organização específica direcionada para os refugiados ambientais vem trazendo repostas inconsistentes e, muitas vezes, incompletas para as crises de desalojamento.<sup>5</sup>

Além de resposta institucional e legal, organizações que dão assistência em crises podem adotar ações adicionais. Entretanto, incorporar preocupações ambientais aos esforços existentes de assistência às crises pode ser um assunto delicado. Diferentemente das conseqüências de muitas crises convencionais, o prejuízo ambiental é muitas vezes menos óbvio, não melhora com o tempo, nem permanece dentro das fronteiras nacionais. A comunidade de ajuda, ainda que muitas vezes consciente da dimensão ambiental, vem tendendo a protelar ações, a menos que esteja claramente relacionada a um assunto humanitário ou de segurança.

Embora afirmando que a vida humana é a preocupação principal numa emergência humanitária, a mitigação ambiental precisa ser vista, não como um luxo ou uma carga, mas como um instrumento outro que as agências de ajuda possam usar para melhorar sua resposta aos deslocados. Um estudo sugere que “\$1 investido na

mitigação pode poupar \$7 nos custos de recuperação.” Embora uma série de agências de ajuda já tenha estabelecido programas e diretrizes voltadas para a mitigação ambiental, pesquisas adicionais são necessárias no modo como terceiros podem gerenciar estes bens ambientais mais eficientemente e por que necessitam assim fazê-lo, dentro de uma resposta humanitária generalizada.<sup>6</sup>

O aumento previsto de refugiados ambientais ameaça minar a estabilidade local, segurança ambiental e a qualidade de vida de milhões de pessoas. Isto aumenta a pressão na comunidade internacional – tanto nas instituições quando naqueles grupos que dão assistência quando necessário – para desenvolver um esforço conjunto, visando melhor definir o problema dos refugiados ambientais, encontrar uma solução que atenda às necessidades humanas básicas e ajudar a preservar a qualidade do meio ambiente.

- Rhoda Margesson,  
U.S. Congressional Research Service