



30 anos da CIPD 1994: saúde, direitos sexuais e direitos (pós)reprodutivos na constituição da agenda de população e desenvolvimento

Richarlls Martins*

A celebração dos 30 anos da Conferência Internacional de População e Desenvolvimento (CIPD 1994) em 2024 possibilita ampliar as reflexões críticas sobre as interações das forças, tensões e rupturas que atravessam os temas populacionais no cenário atual. Com centralidade, a maior vocalização de controversias no interior desse processo ao longo dessas três décadas concentrou-se na agenda correlata à saúde e aos direitos sexuais e reprodutivos.

A CIPD 1994, realizada entre 5 e 13 de setembro de 1994, no Cairo, Egito, reuniu os 179 países-membros da Organização das Nações Unidas (ONU) na época, sendo o maior evento intergovernamental já realizado sobre a agenda populacional até hoje, com aproximadamente 20 mil participantes. O principal produto aprovado foi o Programa de Ação (PoA) da CIPD, documento consensuado entre governos que busca integrar às políticas de população os direitos humanos.

A tradução deste esforço político de conciliação na CIPD 1994 resultou num texto que incorporou linguagens e aprendizagens de *advocacy* de grupos de interesses do ciclo social da ONU que se estabelecia, especialmente advindas da Conferência da ONU sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, ocorrida no Rio de Janeiro (Eco-92), e da II Conferência Mundial sobre Direitos Humanos (Viena-93).

Corrêa (1994) explorou que uma das mais significativas viradas conceituais do PoA da CIPD 1994 foi o deslocamento das políticas de população ou demográficas para uma perspectiva associada à noção de políticas relacionadas à população; e aqui reside um eixo semântico estrutural para análise da ruptura político-conceitual produzida no Cairo e os embates que se sustentaram (e se sustentam) *a posteriori*.

A CIPD 1994 produziu uma mudança na formulação de paradigma sobre a agenda de população, que se situou em uma janela de oportunidade na ordem multilateral que

* Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), Rio de Janeiro-RJ, Brasil (richarlls.martins@fiocruz.br; <https://orcid.org/0000-0003-3443-1610>).

se constituía. Diferentemente das Conferências Internacionais de População de outrora, realizadas entre 1954 e 1984, o desenvolvimento não apenas incorporou-se ao nome do fórum, mas também inscreveu-se como adjetivo: para se atingir o desenvolvimento integral, os direitos das populações devem estar no centro da agenda.

Como Martins (2019) discute em outra ocasião, na composição dos fluxos globais que permitiram a construção da CIPD 1994, o Brasil foi ator internacional de destaque, instituindo uma nova arquitetura de participação junto à política externa, ao incluir de forma inédita neste fórum intergovernamental a sociedade civil (ativistas dos movimentos de mulheres e feministas) na sua delegação oficial.

A CIPD 1994 inaugurou nacionalmente um modelo de incidência política no campo da participação social na escala global que foi replicado para outras agendas internacionais, no qual governo e sociedade civil atuaram juntos em uma delegação. Este funcionamento na política externa brasileira em população e desenvolvimento perdurou ao longo das três décadas seguintes, com exceção do período de refluxo vivenciado no país entre 2019 e 2022, marcado pela baixa intensidade democrática nas políticas de participação social.

O trabalho para ser aprovado no Cairo em setembro de 1994, um documento que expressa avanços alinhados aos direitos humanos na agenda de população e desenvolvimento, foi tecido politicamente visando enfrentar muitos impasses, entre eles, os enunciados contrários do Vaticano, as barreiras do governo conservador dos Estados Unidos com a presidência de Bush até 1993, os países islâmicos que abertamente incidiram para conter o reconhecimento pela primeira vez que os direitos das mulheres deveriam ser considerados direitos humanos em Viena-93, bem como a aprovação da linguagem na qual a violência contra mulher seria uma violação de direitos humanos (Pitanguy, 2014).

Refazendo o percurso Brasil–Cairo 30 anos depois, recupera-se aqui o artigo de opinião¹ assinado por dom Luciano Mendes de Almeida, então presidente da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), em 25 de junho de 1994 no jornal *Folha de S. Paulo*, que explicita o cenário em disputa:

De 5 a 13 de setembro, há de se realizar no Cairo a 3ª Conferência Mundial sobre População e Desenvolvimento. Surpreende, no entanto, e suscita graves preocupações o rumo que o documento preparatório veio tomando em referência à família, à vida nascente e aos chamados direitos de reprodução (...). É pela referência à natureza e, portanto, ao Criador que podemos entender a dignidade da sexualidade, a vida conjugal e da procriação. O projeto do documento do Cairo, por meio de conceitos ambíguos sobre sexo seguro, saúde e direito reprodutivos, abre largas brechas para uma perda de referência ética e até para a justificação do aborto. Compreendemos, assim, as apreensões do papa João Paulo 2º escrevendo aos chefes de Estado, preocupado com o fato de que o abandono do respeito à natureza possa levar a funestas consequências morais e a uma derrota, cuja primeira vítima seria a própria pessoa humana. Renovamos a confiança de que a delegação do Brasil ao Cairo pautará sua posição pela fidelidade à nossa Constituição aos direitos da pessoa e ao respeito à vida humana, dom sagrado de Deus. Saibam resistir

¹ Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/6/25/opiniao/6.html>.

às injunções econômicas das grandes potências, que pretendem impor aos povos toda forma de contracepção, esterilização e aborto. A terceira conferência de Cairo é um desafio à responsabilidade de todos que amamos e respeitamos a vida.

Com este contexto, instalou-se uma pactuação política entre os movimentos de mulheres e feministas de que se tais forças não fossem neutralizadas, elas atuariam no Cairo no marco da CIPD 1994, associadas a setores controlistas no campo populacional, para impedir a não aprovação da matriz de direitos humanos na agenda de população que se projetava construir.

Como aponta Corrêa (1994),

A Conferência² aconteceu no Rio de Janeiro, em janeiro de 1994, e resultou num segundo documento em que se clarifica com precisão a inserção do debate populacional nos marcos de crítica à desigualdade econômica global. (...) As feministas monitoraram e influenciaram, sistematicamente, as decisões tomadas pelo Secretariado, as várias conferências preparatórias regionais e, especialmente, as duas sessões do Comitê Preparatório (II e III Prepcoms em maio de 1993 e abril de 1994). Foram também montadas estratégias para influenciar as posições nacionais em todos os contextos em que as condições políticas assim o permitiam, buscando assegurar a presença de ONGs de mulheres nas delegações oficiais.

A CIPD 1994 introduziu uma original engrenagem no campo multilateral, que foi a constituição de uma “aliança profana” religiosa teocrática, expressa entre o cristianismo e o islamismo na ONU. Como salientou Alves (1995), ao elaborar sobre o campo de negociação da CIPD 1994,

O dado novo que propiciou o grande acirramento das controvérsias em torno da Conferência, na esfera internacional, foi um fator característico da realidade pós-Guerra Fria: o crescimento generalizado do fundamentalismo religioso, sobretudo o islâmico (...), de [uma] aliança estratégica entre o dogma cristão e as tradições corânicas. E essa aliança, na forma de apoios mútuos e articulações de delegados, foi sensível, audível e visível nas deliberações do Cairo.

Na preparação oficial da CIPD 1994, o Ministério das Relações Exteriores organizou consultas aos segmentos sociais por meio do Comitê Nacional de preparação à CIPD 1994 (Brasil, 1993), que contou com o apoio técnico da Associação Brasileira de Estudos Populacionais (Abep). Foram realizados seminários temáticos, como o de especialistas, no Núcleo de Estudos de População da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

Esta conjuntura possibilitou a mobilização de inúmeros grupos de interesses. A última sessão do Comitê Preparatório (PrepCom III) da CIPD 1994 reuniu a maior quantidade de participantes em processos preparatórios do sistema ONU, com destaque para a incidência de especialistas em população, ativistas ambientais e da saúde reprodutiva e feministas,

² Refere-se à Conferência Internacional de Saúde da Mulher para o Cairo-94: Saúde Reprodutiva e Justiça, realizada no Rio de Janeiro, com 215 mulheres de 79 países e que aprovou a Declaração do Rio, documento que orientou a participação do movimento feminista global na CIPD 1994.

segundo o documento oficial (POPIN, 1994). Esta atividade aprovou previamente 85% do texto que seria acordado na CIPD 1994.

O campo dos dissensos à véspera do Cairo situou-se na saúde e direitos reprodutivos. A disputa principal era o aborto inseguro como tema de saúde pública, destacando-se o papel da Santa Fé na defesa de que uma redação que considerasse os direitos poderia implicar o endosso à legalização do aborto. Como aponta o relatório (POPIN, 1994), os países do G77 e China pautaram a promoção dos direitos sociais e econômicos, com ênfase no enfrentamento à pobreza; e a União Europeia afirmava a universalização dos serviços de saúde reprodutiva, com destaque na não discriminação e coerção nas políticas populacionais.

Um importante dado que se pode extrair ao analisar a íntegra da documentação oficial da última reunião preparatória é que a única menção à formulação direitos reprodutivos foi proveniente da sociedade civil, por meio dos movimentos de mulheres e feministas presentes (POPIN, 1994).

Os acordos entre os países, nesta última sessão, expuseram alinhamentos e disputas no marco da linguagem sobre saúde reprodutiva e nenhuma menção referente aos direitos reprodutivos, o que possibilita apontar que, entre abril e setembro de 1994, houve o incremento de uma ação estratégica de *advocacy* global junto às delegações para que os direitos reprodutivos estivessem presentes na defesa dos governos.

Esta estratégia possibilitou que a linguagem em disputa fosse aprovada pela primeira vez num fórum intergovernamental e marcou o processo de constituição da CIPD 1994 como o produto indutor de um novo paradigma ao vincular a reprodução ao campo dos direitos humanos, traduzido na enunciação dos *direitos reprodutivos*. A arena das disputas geopolíticas junto aos temas de população possibilitou datar no Cairo a instalação do consenso entre os Estados que vincula, ainda nos dias atuais, a reprodução como um direito humano e este marcador global apenas completou 30 anos em 2024.

Sobre este processo, Martine (2019, p. 3) reflete que:

Por um lado, o PoA retomava a literatura demográfica e econômica da época para enfatizar, no primeiro capítulo substantivo do texto (capítulo 3), a necessidade de integrar “*population concerns*” nas estratégias, no planejamento, nas decisões e na alocação de recursos, com o objetivo de melhorar a qualidade de vida desta e de futuras gerações, promover a justiça social e erradicar a pobreza. (...) Por outro lado, o PoA oferecia um paradigma desbravador para a área de população, negando políticas controlistas baseadas em objetivos quantificados e colocando os direitos, escolhas e saúde da mulher no cerne da questão. Isso representava um marco histórico para a equidade de gênero, direitos reprodutivos e direitos humanos e oferecia uma plataforma extraordinária para movimentos sociais nestas questões. Tratava-se de uma nova análise da situação, de uma agenda pioneira e de recomendações inovadoras dentro de uma perspectiva de direitos. (...) o conceito “população e desenvolvimento” do PoA reunia duas agendas bastante díspares que podemos denominar, para fins heurísticos, como “planejamento” e “direitos”, respectivamente.

Dessa forma, é possível apontar como componente estruturante para o resultado alcançado na CIPD 1994 o alinhamento estratégico entre os diversos grupos, redes e ativistas dos movimentos de mulheres e feministas objetivando avanços políticos e conceituais na linguagem sobre gênero, reprodução e sexualidade. Os direitos reprodutivos assumem centralidade no palco da disputa que se inscreveu na CIPD 1994, produzindo avanços expressivos no interior das formulações sobre as políticas de população.

No curso dessas quase três décadas após a CIPD 1994, os enunciados sobre saúde sexual e direitos reprodutivos consensuados no Cairo subsidiaram políticas em matéria de população e desenvolvimento, desde uma perspectiva de direitos. A mudança introduzida na CIPD 1994, com a aprovação da linguagem dos direitos reprodutivos por amplo consenso em um fórum intergovernamental, como afirma Sawyer (2019, p. 8), é um marco fundamental:

O Programa de Ação do Cairo foi uma nova síntese comparável àquela tornada oficial na Rio-92, quando o desenvolvimento sustentável foi consagrado como uma combinação de desenvolvimento e ambientalismo. A saúde e os direitos reprodutivos e sexuais foram uma nova síntese entre o planejamento familiar e o feminismo, até então considerados incompatíveis.

A tradução deste princípio se expressou no parágrafo 7.3 do PoA da CIPD 1994 (UNFPA, 1994, p. 62), que define os direitos reprodutivos como aqueles que

Abrangem certos direitos humanos já reconhecidos em leis nacionais, em documentos internacionais sobre direitos humanos e em outros documentos de acordos. Esses direitos se baseiam no reconhecido direito básico de todo casal e de todo indivíduo de decidir livre e responsabilmente sobre o número, o espaçamento e a oportunidade de seus filhos e de ter a informação e os meios de assim o fazer, e o direito de gozar do mais alto padrão de saúde sexual e de reprodução. Inclui também seu direito de tomar decisões sobre a reprodução, livre de discriminação, coerção ou violência, conforme expresso em documentos sobre direitos humanos.

Ainda que em uma perspectiva binária, a anúncio original de gênero, aprovada na CIPD 1994, associa-se ao exercício dos direitos reprodutivos e é situada como avanço. O PoA da CIPD 1994 é o primeiro documento dessa natureza que incorpora a linguagem de gênero. Até então, a ONU afirmava o *status* da mulher nos seus textos, bem como afirma a pluralidade das famílias e o tema da educação em sexualidade para a garantia da saúde e dos direitos reprodutivos.

Em referência às negociações na CIPD 1994, Sawyer (2019, p. 4) rememora que

Elza Berquó, Jacqueline Pitanguy e Sonia Corrêa acompanharam de perto. A mudança de “*demographic policies*” para “*population-related policies*” foi contribuição da Sonia Corrêa (...). O não alinhamento do Brasil, maior país católico do mundo, com a Santa Sé sobre aborto e adolescentes deve ter contribuído para sua decisão de não obstruir o consenso de uma conferência internacional sobre população.

As disputas sobre os direitos sexuais e reprodutivos não se encerraram no Cairo. A forte oposição da Igreja Católica com relação a esses direitos ampliou-se. Nos meses seguintes, entre a CIPD 1994 e a IV Conferência Mundial sobre a Mulher (Beijing 95), as ações do Vaticano contra a ampliação das linguagens de gênero e sexualidade ganharam novos contornos, com o explícito foco de conter maiores avanços globais com relação a esses temas.

Como analisa Sales (2021), a principal expressão de contrainvestida se materializou na publicação, pelo papa João Paulo II, da *Encíclica Evangelium Vitae*, em 25 de março de 1995, na qual cultura de morte, cultura de vida, hedonismo e aborto são fortemente trabalhados na Carta às Famílias e na Carta às Mulheres, ambas editadas naquele ano, base do constructo “ideologia de gênero”. Esses documentos representaram respostas diretas do Vaticano ao avanço global nos direitos humanos, reprodução e sexualidade, advindo da CIPD 1994, e visavam limitar a pauta em Beijing-95.

A CIPD 1994 operou mudanças significativas nos sentidos referentes à sexualidade nos fóruns intergovernamentais, até então amplamente associada à prevenção de infecções sexualmente transmissíveis e à violência. O consenso estabelecido em torno da saúde sexual possibilitou associar a vivência sexual à satisfação e ao bem-estar, ainda que circunscritos à reprodução e aos padrões normativos.

Após três décadas, essas linguagens seguem em disputa. As diferentes dimensões sobre a aplicabilidade dos conceitos que emergiram nesses processos intergovernamentais, ora com limitações, ora potencializando-os, reconhecem o ineditismo das formulações alcançadas naquele contexto e a contraofensiva que suscitaram até hoje na política global.

Os anos posteriores à CIPD 1994 apresentaram como missão normatizar as políticas públicas em âmbito nacional em alinhamento à linguagem aspiracional positiva do Cairo. Em 1995, foi criada a Comissão Nacional de População e Desenvolvimento (CNPD) e em 1996 foi reestruturada a Comissão Intersectorial de Saúde da Mulher (Cismu) do Conselho Nacional de Saúde.

Com a finalização do ciclo social da ONU em 2001, as condições que oportunizaram os acúmulos não foram mais experimentadas em âmbito global. Instalou-se maior vocalização de posições geopolíticas conservadoras, limitações para se atingir consensos diplomáticos e um forte investimento de forças políticas e sociais nacionais para avançar nos temas associados à saúde e aos direitos sexuais e reprodutivos nas ações domésticas, com diminuição do foco de atuação na arena internacional.

Importantes instrumentos operativos e de gestão correlatos às linguagens da CIPD 1994 no marco dos direitos sexuais e reprodutivos são identificados nas políticas públicas nacionais (a regulamentação nacional do aborto previsto em lei e a Política Nacional de Saúde Integral LGBT são exemplos) e o campo da saúde é um importante modulador sobre esse processo.

Contudo, com exceção da escala regional, a partir da linguagem presente no Consenso de Montevidéu de População e Desenvolvimento da América Latina e Caribe de 2013,

pode-se afirmar que o resultado das negociações nos fóruns de população e desenvolvimento junto aos direitos sexuais e reprodutivos não apresentou avanços.

O Consenso de Montevideo incluiu os direitos sexuais na agenda regional de população e desenvolvimento dos países do sul global e ampliou temas referentes aos direitos reprodutivos em relação à CIPD 1994. Em paralelo, o cenário em geral é marcado pela vocalidade contrária à pauta, não abertura para ampliar o texto proveniente na CIPD 1994 ou invisibilidade da menção aos direitos reprodutivos nos fóruns globais na tentativa de aprovar consensos, como o que foi vivenciado na sessão de celebração dos 30 anos da CIPD 1994, realizada em 2024 na Comissão de População e Desenvolvimento da ONU.

Acompanhar a implementação dos 30 anos da agenda de população e desenvolvimento, instituída na CIPD 1994, possibilita ampliar uma revisão sobre os temas em disputa na constituição desse marcador político global. O argumento que aqui defende-se é a urgência de uma reflexão sobre como o pânico moral junto aos direitos sexuais e reprodutivos constitui um modulador estrutural e histórico dos entraves na perspectiva de uma operacionalização integral das políticas relativas à população e ao desenvolvimento.

Considerando os desafios brasileiros atuais e a construção de um planejamento alinhado às diretrizes da CIPD 1994, é missão atualizar a centralidade da saúde, dos direitos sexuais e dos direitos (pós)reprodutivos na promoção de uma agenda de envelhecimento saudável, na garantia da promoção dos direitos das populações mais vulnerabilizadas, na reorganização dos padrões das estruturas familiares em função da consolidação da redução da fecundidade, no fomento de um desenvolvimento realmente sustentável e sustentado, na intercorrelação dos temas populacionais e ambiente, com especial atenção às mudanças climáticas, no enfrentamento às desigualdades loco-regionais, na ampliação da qualidade da educação e na ênfase da igualdade de gênero e étnico-racial.

De tal forma, promover ambientes político-institucionais e de crítica social para a promoção da saúde, dos direitos sexuais e dos direitos (pós)reprodutivos, para a ampliação da democracia e para o enfrentamento dos autoritarismos vocais em curso é elemento fundamental que deve ser induzido pela comunidade científica no marco dos 30 anos da CIPD 1994, visando ampliar as possibilidades de uma efetiva e integral implementação de políticas relativas à população e ao desenvolvimento.

Referências

ALVES, J. A. L. A conferência do Cairo sobre população. **Dhnet – Direitos Humanos**, 1995. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/lindgrenalves/alves.htm>. Acesso em: 4 fev. 2024.

BRASIL. Decreto de 26 de abril de 1993. Cria o Comitê Nacional para a preparação da participação do Brasil na Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 27 abr., p. 5401, 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/DNN/Anterior_a_2000/1993/Dnn1499.htm#textoimpressao. Acesso em: 4 fev. 2024.

CORRÊA, S. O Cairo, um olhar das ONGs. **Teoria e Debate**, ed. 26, 1 set. 1994. Disponível em: <https://teoriaedebate.org.br/1994/09/01/o-cairo-um-olhar-das-ongs/>. Acesso em: 4 fev. 2024.

PITANGUY, J. Cairo+20: uma visão crítica de processos e resultados de negociações e perspectivas de futuro. In: ARILHA, M.; LAGO, T. (Org.). **Cairo+20 e políticas públicas no Brasil: consolidando e ampliando direitos**. São Paulo: Oficina Editorial, 2014. p. 9-26.

POPIN. **ICPD Bulletin**. Cairo: POPIN; UNFPA, 1994. Disponível em: https://www.unfpa.org/sites/default/files/resource-pdf/ICPD_Bulletin_Complete_1.pdf. Acesso em: 4 fev. 2024.

MARTINE, G. O Cairo pela metade. **Revista Brasileira de Estudos de População**, v. 36, p. 1-7, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbepop/a/Jjg5j93dD56Nc8GbV7TR6vS/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 4 fev. 2024.

MARTINS, R. Do Cairo a Nairóbi: 25 anos da agenda de população e desenvolvimento no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos de População**, v. 36, p. 1-9, 2019. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-30982019000100552&lng=en&nrm=isso. Acesso em: 10 ago. 2022.

SALES, L. O ativismo católico: bioética, direitos reprodutivos e gênero. **Revista Estudos Feministas**, v. 29, n. 3, p. 1-14, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1806-9584-2021v29n371678>. Acesso em: 4 fev. 2024.

SAWYER, D. Palco e bastidores da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento. **Revista Brasileira de Estudos de População**, v. 36, p. 1-9, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbepop/a/6gZzY68cpHFR3FwW6NJTf5w/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 4 fev. 2024.

UNFPA – Fundo de População das Nações Unidas. **Plano da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento**. Brasília, 1994.

Sobre o autor

Richarlls Martins é doutor em Saúde Coletiva. Presidente da Comissão Nacional de População e Desenvolvimento do Brasil (CNPD).

Endereço para correspondência

Rua São Salvador, 99, ap. 801, Flamengo
22231-130 – Rio de Janeiro-RJ, Brasil

CRedit

Reconhecimentos: Não aplicável.

Financiamento: Não aplicável.

Conflitos de interesse: O autor atesta que não possui qualquer interesse pessoal, comercial, acadêmico, político ou financeiro que possa gerar um conflito de interesses em relação ao manuscrito.

Aprovação ética: O autor certifica que o trabalho não inclui seres humanos ou animais.

Disponibilidade de dados e material: Os conteúdos subjacentes ao texto da pesquisa estão contidos no manuscrito.

O autor é responsável pela conceituação; escrita – rascunho original; escrita – revisão e edição.

Editores: Cassio Turra e Igor Cavallini Johansen

Recebido para publicação em 04/11/2024

Aceito para publicação em 07/11/2024