

Demografia e ideologia: trajetos históricos e os desafios do Cairo + 10

José Eustáquio Diniz Alves*
Sônia Corrêa**

O objetivo deste artigo é apresentar um panorama do debate sobre a relação entre população e desenvolvimento ocorrido nos últimos duzentos anos e traçar um quadro sintético dos posicionamentos ideológicos dos vários agentes sociais que participaram das disputas políticas nos diferentes contextos históricos. O texto dá ênfase ao debate ocorrido a partir dos anos 50 e, em especial, às Conferências de População organizadas no período, com destaque para a Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento (CIPD) realizada no Cairo em 1994. O artigo pretende também apresentar os desdobramentos da CIPD nos últimos dez anos e alguns elementos do debate demográfico e das injunções políticas que devem estar presentes na chamada rodada Cairo + 10, que acontecerá em 2004, quando se fará um balanço da implementação do Programa de Ação da CIPD na América Latina e no Caribe.

Palavras-chave: População e desenvolvimento. Demografia e ideologia. Feminismo. Conferência do Cairo. Cairo + 10.

Introdução: primeiras palavras

O debate acerca da relação entre população e desenvolvimento tem acompanhado a História Moderna. Neste longo trajeto podem ser identificadas diferentes correntes de pensamento que trataram da questão, chegando a conclusões diversas – quando não diametralmente opostas – quanto aos significados econômicos e sociais do chamado *problema populacional*. No final do século XVIII, o reverendo Thomas Malthus inaugurou a mais conhecida e influente destas vertentes, a qual, desde então, tem acumulado cálculos e argumentos para demonstrar que o crescimento populacional é um “entrave” para o progresso humano ou, em linguagem contemporânea, um obstáculo ao desenvolvimento.

Contudo, nem todos os pensadores que, desde o século XVIII, trataram da questão conceberiam o *problema populacional* a partir da ótica malthusiana. Vários deles consideraram o crescimento populacional um fator “neutro”, posição esta que seria adotada tanto por pensadores liberais quanto por autores marxistas. Um outro grupo de pensadores enfatizaria não a quantidade, mas sim a “qualidade da população”, constituindo a corrente eugênica. Finalmente, podem ser identificadas visões religiosas e enfoques “científicos” que consideravam o crescimento populacional um fator positivo para o desenvolvimento.

A maior ou menor dominância de cada uma dessas correntes, em diferentes momentos históricos, assim como as tensões teóricas e políticas entre elas, confundem-se

* Professor titular e pesquisador do Mestrado em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais da Escola Nacional de Ciências Estatísticas (ENCE) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

** Coordenadora do GT População e Gênero da ABEP e do Programa de Saúde e Direitos Sexuais e Reprodutivos da Rede DAWN – Development Alternatives with Women for a New Era, hoje sediado institucionalmente na Associação Brasileira Interdisciplinar de AIDS (ABIA), no Rio de Janeiro.

em larga medida, com a história da constituição da Demografia como disciplina científica. Sobretudo, é fundamental sublinhar que esses diferentes enfoques acerca do problema populacional seriam traduzidos em políticas de Estado e, num momento posterior, em diretrizes de política internacional. A mais conhecida e repudiada destas traduções é, sem dúvida, a tragédia decorrente da adoção de princípios eugênicos pelo nazi-fascismo entre os anos 1930 e o fim da Segunda Guerra Mundial. Mas há muitas outras ilustrações.

O neomalthusianismo preconizou medidas administrativas destinadas a desencorajar a fecundidade, um enfoque que ganhou corpo e legitimidade na segunda metade do século XX, materializando-se em proposições e ações voltadas para o controle coercitivo da fecundidade. Mas, ao longo dessa trajetória, também é possível identificar situações nacionais em que prevaleceram políticas de população do tipo *laissez-faire*, ou seja, inspiradas pela premissa de que o problema populacional (quando existe) pode ser equacionado por efeito de outros fatores, especialmente transformações na esfera da economia. Finalmente, vários países adotariam, em momentos distintos de suas histórias, medidas de promoção do crescimento populacional (diretrizes pró-natalistas), quer como estratégia de “construção, reconstrução e defesa das nações”, quer por razões de natureza estritamente econômica. É importante mencionar que os debates políticos acerca da intervenção estatal nos padrões de fecundidade têm sido sistematicamente influenciados, quando não determinados, por argumentações religiosas. O que não surpreende, pois as chamadas políticas de população incidem necessariamente sobre as esferas da sexualidade e da reprodução, domínios da vida humana tradicionalmente regulados pela norma religiosa.

Após a Segunda Guerra Mundial o problema populacional foi debatido em cinco conferências mundiais, as duas primeiras de caráter técnico-científico e as três últimas reunindo delegações oficiais dos governos de grande número de países.

Em 1994 teve lugar no Cairo a Conferência Internacional de População e Desenvolvimento (CIPD), ocasião em que, uma vez mais, se veriam reativadas as controvérsias históricas do debate populacional. A despeito de negociações tensas e difíceis, os 179 países participantes adotaram por consenso um programa global de ação a ser implementado nos vinte anos subsequentes. O consenso do Cairo tem sido interpretado por vários autores como um ponto de inflexão na longa trajetória do debate populacional. Alguns, inclusive, vêem nos resultados da CIPD uma “mudança de paradigma” e a prevalência de um enfoque humanista no trato do problema populacional (Alves, 1995).

Embora tal descrição possa parecer ambiciosa, há elementos substantivos que permitam qualificar a Conferência do Cairo como um momento excepcional do debate histórico sobre população e desenvolvimento. Muito embora um dos objetivos listados pelo Programa de Ação da CIPD seja a estabilização populacional, o economista Amartya Sen (1995) considera que, em razão dos demais conteúdos enfatizados, o programa permitiu superar duzentos anos de pessimismo e autoritarismo malthusiano, resgatando a perspectiva otimista de um outro pensador iluminista, o Marquês de Condorcet. Isto significa que a partir do Cairo é possível, uma vez mais, pensar a questão populacional não como um problema de administração técnica do “corpo político”, mas sim como um tema da democracia e da cooperação humana, cujo equacionamento requer o reconhecimento dos sujeitos políticos afetados pelas intervenções dos Estados – especialmente as mulheres –, bem como a promoção sistemática da igualdade, da saúde e dos direitos humanos. Uma segunda implicação da inflexão apontada por Sen é que, nesta nova etapa, podem e devem ser superadas as correlações lineares e automáticas entre demografia, economia e meio ambiente que prevaleceram na segunda metade do século XX.

Em 2004 comemoram-se os dez anos da CIPD. Na América Latina e no Caribe,

na África e na Europa realizam-se balanços de implementação do Programa de Ação adotado em 1994. Este é, portanto, um momento privilegiado para revisitar os significados do encontro do Cairo, assim como para identificar antigos e novos desafios com vistas à implementação do programa então acordado. Os entraves e ameaças ao consenso da CIPD podem ser identificados em muitas frentes. Um obstáculo importante têm sido os constrangimentos financeiros decorrentes das políticas de ajuste experimentadas pelos países em desenvolvimento e da redução dos recursos da ajuda ao desenvolvimento.

Entretanto, a implementação da CIPD também tem sido negativamente afetada por entraves de natureza mais propriamente "ideológica". Um deles é, sem dúvida, o poder de influência dos argumentos malthusianos, que não só continuam a informar áreas específicas do debate sobre população e desenvolvimento, como também são ainda muito atuantes no imaginário social. No campo ambiental, as propostas de controle populacional ressurgem sistematicamente. Da mesma forma, continuam vivos e ativos os argumentos que enfatizam ser a alta fecundidade das mulheres pobres um fator explicativo da chamada armadilha da pobreza. Nas próprias sociedades, o entendimento de que o controle populacional coercitivo é uma solução para problemas sociais complexos continua a ter forte apelo. O recente debate brasileiro¹ sobre vinculação compulsória do planejamento familiar a programas de transferência de renda é uma ilustração contundente do brutal hiato que se observa entre as definições adotadas na CIPD e as percepções que continuam a prevalecer entre gestores de políticas e no senso comum.

Por outro lado, as recomendações do Cairo no que se refere à saúde e direitos reprodutivos têm sido, desde 1994, objeto de ataques sistemáticos e virulentos de setores religiosos, em especial a hierarquia da Igreja Católica. Após 2001, a eleição de

George W. Bush – fortemente apoiado pelo fundamentalismo cristão norte-americano – ampliaria substantivamente a influência do conservadorismo moral nos debates globais em que são negociados temas de população, saúde, família e direitos humanos. Isto significa que o balanço de dez anos da CIPD ocorre em condições políticas radicalmente distintas daquelas que favoreceram o consenso de 1994.

Em face dessas injunções, o resgate dos significados da CIPD como uma agenda de democracia e direitos humanos torna-se particularmente relevante. Este artigo tem como objetivo revisitar a trajetória histórica do debate sobre população e desenvolvimento, reexaminar as condições que possibilitaram o consenso do Cairo, assim como seus resultados, e explorar os condicionantes e riscos que se anunciam para a avaliação da implementação da Plataforma de Ação da CIPD, que terá lugar em 2004.

Demografia e ideologia

Antes de revisitar o percurso do debate histórico sobre população e desenvolvimento, parece-nos necessário situar o papel e o significado da Demografia. O termo foi utilizado pela primeira vez em 1855 pelo pesquisador belga Achille Guillard. Do ponto de vista etimológico, a palavra *demografia* é formada a partir de dois vocábulos gregos: *dámos* (Demo), que quer dizer povo, população ou povoação, e *gráphein* (grafia), que quer dizer ação de escrever, descrição ou estudo. Portanto, o objeto da Demografia é a análise das populações humanas e suas características gerais. Mais especificamente, a Demografia estuda o tamanho da população, sua composição por sexo e idade e sua taxa de crescimento (positiva ou negativa). A Demografia se autodefine como ciência, tendo como um dos seus objetos de estudo os problemas populacionais.

Um problema populacional de difícil solução é o que se refere ao "ótimo" populacional,

¹ O jornal *Folha de S. Paulo* de 6 de janeiro de 2004 publicou uma matéria na qual se afirmava que o governo federal poderia incluir o planejamento familiar entre as contrapartidas exigidas das famílias beneficiadas pelo programa Bolsa-Família.

isto é, qual o tamanho ideal de uma população em um determinado território e qual o ritmo de crescimento ideal para cada população nacional. Não existe uma resposta única. Tradicionalmente, no debate sobre população e desenvolvimento, o problema populacional surge quando o ritmo de crescimento da dinâmica demográfica é grande ou ultrapassa o ritmo de crescimento econômico. Contudo, ao longo da História, ora a população é tratada como um problema, ora como uma solução, ficando, para o bem ou para o mal, refém de disputas ideológicas².

Neste sentido, o discurso demográfico – seja ele mais ou menos apurado, mais ou menos científico – compõe inevitavelmente a teia dos dispositivos de poder e as teias de resistência analisadas por Foucault em sua arqueologia do *ethos* moderno. Isto significa reconhecer que a Demografia como disciplina científica não é politicamente neutra, tampouco paira acima das tramas da política e dos processos de configuração e reconfiguração de saberes, poderes e sujeitos nas sociedades modernas. Ao longo de sua história, a disciplina tem, sem dúvida, contribuído para uma melhor compreensão das sociedades humanas. Mas também foi, inúmeras vezes, instrumentalizada – conscientemente ou não – em favor de objetivos que não eram científicos mas sim *ideológicos*. Da mesma forma, sua afinidade com os sistemas de administração e a lógica do poder que preside as relações sociais e políticas contemporâneas exige a auto-reflexão sistemática por parte daqueles e daquelas que atuam profissionalmente na disciplina, no sentido de que os interesses em jogo na produção do conhecimento demográfico sejam sistematicamente identificados e interrogados. Este exercício de auto-reflexão implica ainda reconhecer como legítimos atores sociais que, eventualmente, criticam os discursos demográficos.

Nas seções subseqüentes será feita uma compilação do percurso histórico do

debate sobre população e desenvolvimento. Esta recuperação permanece incompleta em vários aspectos, especialmente no que se refere aos debates internos ao campo e à interação e tangenciamento com outras disciplinas, especialmente a Economia e a Epidemiologia. Contudo, parece-nos fundamental delinear a paisagem de longo prazo do debate, de modo a situar a CIPD do Cairo e seus significados, bem como alguns momentos críticos que devem ser objeto de auto-reflexão por parte da disciplina.

Os pensadores do século XVIII

Vários pensadores ocidentais expressaram preocupações que podem ser, *a posteriori*, consideradas como convergentes com as inquietações demográficas modernas e contemporâneas. Uma ilustração bastante conhecida pode ser identificada, por exemplo, nas premissas eugênicas de regulação da reprodução biológica defendidas por Platão no seu texto clássico sobre a República. Contudo, o debate sobre população e desenvolvimento econômico, tal como o conhecemos nos dias atuais, tomou uma forma moderna ao final do século XVIII. Até então a humanidade havia convivido com altas taxas de mortalidade e fecundidade e baixo crescimento demográfico. No “século das Luzes” a população apresentou uma ligeira aceleração de crescimento, o que foi considerado, na época, um traço de vitalidade. A preocupação inicial dos economistas e dos protodemógrafos do século XVIII era, fundamentalmente, com o crescimento da produção, do consumo e da população. Os problemas da superpopulação, da agressão ao meio ambiente, da estrutura do consumo, da migração, da fecundidade abaixo do nível de reposição e do envelhecimento não faziam parte da agenda dos pensadores do período pré-industrial.

² O *Novo Dicionário da Língua Portuguesa* de Aurélio Buarque de Holanda Ferreira define ideologia como “ciência da formação das idéias; sistema de idéias”; “sistema de idéias dogmaticamente organizado como um instrumento de luta política” e “conjunto de idéias próprias de um grupo, de uma época, e que traduzem uma situação histórica”.

Na visão de Adam Smith (1723-1790), por exemplo, existiria uma relação de equilíbrio e dependência mútua entre população e economia, com a população crescendo rapidamente quando houvesse recursos suficientes e crescendo lentamente quando os recursos fossem insuficientes. Na sua famosa obra *Um inquérito sobre a natureza e as causas da riqueza das nações*, publicada em 1776, Smith apresentou uma visão positiva da relação entre o crescimento populacional e o desenvolvimento: “O que estimula o aumento da população e do desenvolvimento estimula também o aumento da riqueza e da grandeza real” (Smith, 1983, v. 2, p. 57).

Adotando uma linha de raciocínio semelhante, o Marquês de Condorcet (1743-1794) também expressou uma visão otimista acerca da relação entre população e desenvolvimento. Em seu livro *Esboço de um quadro histórico dos progressos do espírito humano*, de 1794, Condorcet compartilha a visão dos enciclopedistas e iluministas do século XVIII de que a evolução da humanidade é marcada por diversas etapas que se sucedem de maneira progressiva ao longo da História. A chave desse progresso encontrar-se-ia no predomínio da razão humana e em sua vitória sobre os preconceitos, os fatalismos, as credices populares e as superstições. Para Condorcet (1993), “o homem é um ser indefinidamente perfectível” e o avanço da civilização seria o resultado do desenvolvimento dessa “perfectibilidade humana”.

Defensor dos ideais da Revolução Francesa, Condorcet acreditava em um mundo melhor e mais justo, com Liberdade, Igualdade e Fraternidade. Combateu as desigualdades nacionais e internacionais, inclusive as desigualdades de gênero, e considerava que a pobreza, a miséria, as epidemias, as guerras e a fome poderiam ser vencidas por meio da intervenção consciente do ser humano, das reformas

sociais e da organização democrática das nações. Quanto aos aspectos demográficos propriamente ditos, Condorcet previu uma grande redução das taxas de mortalidade e natalidade. Em certo sentido, ele antecipou, teoricamente, o fenômeno da transição demográfica e, de maneira intuitiva, imaginou um equilíbrio harmônico entre população e desenvolvimento, com baixas taxas de mortalidade e natalidade (Alves, 2002).

Até a Revolução Francesa, o crescimento populacional não era considerado um entrave para a economia e o bem-estar das nações. O elevado crescimento da população só se tornou um problema populacional após a publicação, em 1798, do “panfleto” intitulado *Ensaio sobre o princípio de população e seus efeitos sobre o aperfeiçoamento futuro da sociedade, com observações sobre as especulações de Mr. Godwin, Mr. Condorcet e outros autores*, do economista inglês e sacerdote da Igreja Anglicana Thomas Malthus (1766-1834)³. Em contraste com o otimismo de Adam Smith e Condorcet, o *Ensaio sobre a população*, como ficou conhecido o livro de Malthus, afirmava que o crescimento desenfreado da população é a principal causa da pobreza, da miséria e da fome.

Com seu *Ensaio*, Malthus tornou-se o pai do pessimismo demográfico e o maior crítico da superpopulação, apesar de o mundo contar, à época, com menos de 1 bilhão de habitantes. Malthus argumentava que o crescimento populacional era uma variável independente e incontrolável que, quando não limitada por fatores externos, tenderia a crescer a taxas geométricas, enquanto os meios de subsistência, sempre limitados pela lei dos rendimentos econômicos decrescentes, tenderiam a crescer a taxas aritméticas. No modelo econômico-demográfico de Malthus não havia espaço para o desenvolvimento, entendido como crescimento da renda *per capita* com justiça e bem-estar dos povos.

³ A primeira edição do *Ensaio* surgiu como publicação anônima e a segunda edição, conhecida como o *Segundo Ensaio*, mais completa, foi assinada pelo autor e publicada em 1803.

Malthus considerava que somente um salário de subsistência poderia manter o equilíbrio entre a população prolifera e a terra avara.

Indo contra os ideais da Revolução Francesa, ele descarta, por princípio, qualquer possibilidade de progresso social e considera a fome, a miséria e as guerras “freios positivos” colocados por Deus para limitar o crescimento populacional e tornar as pessoas, maculadas pelo Pecado Original, mais laboriosas:

Foi ordenado que a população crescesse mais rapidamente que o alimento para fornecer os mais permanentes estímulos desse tipo e para levar o homem a apoiar os desígnios favoráveis da Providência por meio do pleno cultivo da terra [...] se retornarmos ao princípio da população e considerarmos o homem como ele é realmente – inativo, apático e avesso ao trabalho – a não ser que impelido pela necessidade, podemos proclamar com certeza que o mundo não teria sido povoado senão por causa da superioridade do poder da população em relação aos meios de subsistência. (Malthus, 1983, p. 376)

Assim, ao invés de indefinidamente perfectível, Malthus considera o ser humano inativo, apático e avesso ao trabalho. Por tudo isso, ele foi contra a “lei dos pobres” na Inglaterra, contra a redução da jornada de trabalho, e achava que qualquer aumento de salário além do nível de subsistência incentivaria o ócio e o desperdício e seria gasto em “bebedeira e esbanjamento”.

A “teoria” populacional de Malthus introduziu no debate acerca de como administrar racionalmente o corpo político princípios conservadores e premissas religiosas que continuam atuantes nos discursos contemporâneos sobre população e desenvolvimento. Malthus, além de combater as proposições da Revolução Francesa, declarava-se porta-voz dos grandes fazendeiros e defendia a renda da terra, contrapondo-se aos interesses da burguesia nascente e dos trabalhadores assalariados do setor industrial. O modelo malthusiano visava justificar a inflexibilidade do salário de subsistência, era contra a livre importação de cereais e contra políticas públicas de apoio aos pobres.

Contudo, embora responsabilizando o alto crescimento populacional (dos pobres) pelos males da miséria, da fome e das guerras, Malthus opunha-se à regulação da fecundidade. Em conformidade estrita com seus princípios religiosos, ele era radicalmente contra o aborto, a utilização de métodos contraceptivos pelos casais, o intercuro sexual antes do matrimônio e relacionamentos sexuais fora do casamento. O único método de limitação da população aceitável era o adiamento da idade ao casar, que ele chamava de “freio preventivo”.

Malthus inaugurou não somente a idéia de que são os pobres os próprios responsáveis pela pobreza, como também a ideologia de que a miséria, a fome e as guerras eram frutos inexoráveis do alto crescimento demográfico. No modelo malthusiano, o crescimento econômico provoca um desequilíbrio nas taxas vitais, pois enquanto a mortalidade está inversamente correlacionada com a renda, a fecundidade tem com esta uma relação direta, ou seja, os casais sempre vão ter mais filhos quanto maior for a renda. Se o salário de subsistência é a forma de manter o equilíbrio homeostático entre população e recursos naturais, então o desenvolvimento econômico e social estaria fora do alcance terreno das expectativas humanas.

O século XIX: marxismo e eugenia

Os pensadores socialistas do século XIX reagiriam de forma enérgica à ideologia malthusiana, pois consideravam que as causas da miséria, da pobreza e da fome não estavam no crescimento descontrolado da população, mas no resultado intrínseco do modo de produção capitalista. Em seus discursos, eles substituiriam o *problema populacional* pelo *problema social*, afirmando que as mazelas da sociedade novecentista decorriam do sistema econômico que assegurava à burguesia e aos latifundiários a extração da mais-valia dos trabalhadores da cidade e do campo. Já no começo do século, entre os chamados socialistas utópicos estas idéias estavam razoavelmente desenvolvidas. Seguindo

Charles Fourier (1772-1837) e Proudhon (1809-1865), onde a propriedade privada e a exploração do “homem pelo homem” fossem suprimidas, haveria um crescimento equilibrado e harmônico entre a população e o progresso econômico.

Porém, como já se mencionou antes, a crítica mais consistente dos argumentos malthusianos foi formulada por Karl Marx (1818-1883), ao demonstrar que o valor dos salários depende da produtividade do trabalho e da repartição dos seus frutos: o trabalho pago que se transforma em salário e o trabalho gratuito, ou mais-valia, que se transforma nas diversas formas do lucro capitalista. Para Marx, o “salário de subsistência” nada mais era do que o limite mínimo do pagamento da força de trabalho e o limite máximo do lucro da burguesia. Visto desta forma, a defesa do salário de subsistência para limitar o crescimento populacional nada mais é do que uma ideologia da classe dominante.

O aspecto mais significativo a ser resgatado da crítica desenvolvida por Marx é a demonstração de que o “excesso” de população não é fruto de leis naturais como afirmava Malthus, mas sim um subproduto da lógica do capital, que, continuamente, gera uma mudança qualitativa de sua composição orgânica, com o permanente acréscimo de sua parte constante (meios de produção) às custas da parte variável (força de trabalho). Este processo produz uma “superpopulação relativa” ou um “exército industrial de reserva”, o qual regula a oferta e a demanda de trabalhadores de tal forma que, através da pressão dos desempregados sobre a massa de trabalhadores ocupados, o salário pode manter-se ao nível de subsistência. O exército de reserva também proporciona a manutenção de um estoque humano à disposição da expansão do capital. Discordando do caráter abstrato e ideológico do princípio malthusiano de população, Marx afirma:

A população trabalhadora, ao produzir a acumulação do capital, produz, em proporção crescente, os meios que fazem dela, relativamente, uma população supérflua. Esta é uma lei da população peculiar ao modo capitalista de produção. Na realidade, todo modo histórico de

produção tem suas leis próprias de população, válidas dentro de limites históricos. (Marx, 1980, p. 733)

Escrevendo na segunda metade do século XIX, Marx acreditava no desenvolvimento econômico e no progresso material e espiritual da humanidade e não via a população como um obstáculo ao progresso civilizatório. Ao contrário, considerava que a população sofria as conseqüências da exploração capitalista, a qual permitia a apropriação privada dos frutos do trabalho coletivo. Para Marx, as questões demográficas e sociais seriam equacionadas não por meio do controle populacional, mas pela mudança nas relações de produção e pela expropriação dos expropriadores.

Contudo, é importante reconhecer que as teses marxistas constituem uma crítica econômica, social e política ao modo de produção capitalista e não uma teoria propriamente demográfica. Marx se opôs à ideologia conservadora subjacente ao discurso da “economia política da população” de Malthus, mas não chegou a elaborar um arcabouço teórico consistente sobre a dinâmica populacional propriamente dita. A afirmação de que “todo modo histórico de produção tem suas leis próprias de população, válidas dentro de limites históricos”, além de relativista, contribui pouco para que sejam desvendadas as “leis” que determinam as mudanças demográficas. O avanço dos debates iria demonstrar que as relações entre população e desenvolvimento econômico não são nem tão automáticas nem tão lineares como supunha Malthus, e tampouco são facilmente equacionáveis a partir da tomada do poder pelos proletários.

Enquanto os seguidores de Malthus e Marx polemizavam se o crescimento demográfico era ou não um problema populacional, uma nova corrente de pensamento ganhou corpo: a eugenia. A partir de uma interpretação simplificada da teoria da seleção natural de Darwin, os eugenistas elaboraram formulações “científicas” destinadas a demonstrar que o que na realidade importava não era exatamente o tamanho, mas sim a “qualidade” da população. A eugenia considerava que o

sucesso ou fracasso dos indivíduos dependia mais das características genéticas e menos do ambiente social.

Como vimos antes, o discurso sobre a necessidade de “melhorar” a qualidade da população para assegurar a boa administração da vida política e social remonta a Platão. Entretanto, ao final do século XIX, em toda Europa – assim como nos Estados Unidos – o chamado movimento “eugênico” ganhou grande densidade e visibilidade. A proliferação de discursos eugênicos, com fortes pretensões científicas, esteve, com frequência, associada aos conflitos étnicos e políticos decorrentes da consolidação de Estados nacionais, sendo disto exemplo as primeiras idéias anti-semitas desenvolvidas na Alemanha e Áustria. Em outros contextos, a ideologia eugênica seria alimentada pelo temor das chamadas “classes perigosas” (o proletariado urbano e os pobres), que em várias ocasiões se mobilizavam politicamente, sendo o exemplo mais relevante, neste caso, a Comuna de Paris (1871). O movimento pela eugenia transformou a questão da “qualidade” em um problema demográfico, a par com o problema da quantidade. Na primeira metade do século XX a eugenia, não surpreendentemente, desaguardaria no racismo aberto do nazismo alemão e do fascismo italiano e japonês⁴. No Brasil, a tese sobre o comprometimento do progresso por efeito do peso relativo dos negros na população se desdobraria no fomento à imigração européia e, posteriormente, nas concepções de “branqueamento” do país. Segundo McNicoll (1992, p. 401):

A Conferência Internacional de População de 1930 [da IUSIPP] deu substancial espaço à plataforma da pesquisa eugênica, que na época já era objeto de muitas controvérsias e, vista em retrospecto, era uma pesquisa mal fundamentada e sem sentido. Com a ascendência do Nazismo, a eugenia tomou, crescentemente, características racistas, como visto, surpreendentemente, encadernado em fina brochura nos Anais da Conferência da União Internacional

para a Investigação Científica dos Problemas Populacionais (IUSIPP) de 1935, em Berlim. Mesmo nos anos 30 havia muitas vozes contra os argumentos eugênicos, e depois da guerra não havia, obviamente, ninguém apoiando tais idéias.

Entre os anos de 1930 e 1945, a “barbárie” das pesquisas de caráter eugênico na Alemanha, Itália e Japão produziu grandes constrangimentos em alguns setores da Demografia. Sobretudo, lançou luzes sobre a captura dos discursos científicos da Demografia por ideologias autoritárias e racistas. Entretanto, o reconhecimento da forte associação observada entre eugenia, nazi-fascismo e demografia no período entre as duas grandes guerras não seria suficiente para consolidar um movimento mais amplo e sistemático de auto-reflexão crítica no interior da disciplina. Nos anos 1950, 1960 e 1970, como veremos a seguir, uma vez mais o discurso demográfico se veria associado a (ou capturado por) proposições pouco democráticas que visavam equacionar a correlação entre crescimento populacional e econômico nos países em desenvolvimento.

A teoria da modernização e a transição demográfica

Após a Segunda Guerra Mundial, já num contexto de tensão entre o mundo capitalista e o mundo socialista (Guerra Fria), consolidar-se-ia o complexo de instituições internacionais que têm como mandato a regulação política e econômica do chamado Sistema Interestados. O sistema das Nações Unidas e as instituições de Bretton Woods (Banco Mundial, FMI e GATT/OMC), em grande medida, determinam os termos do debate global sobre sociedade, economia e política. Um dos primeiros produtos do pensamento elaborado por este vasto aparato institucional foi a conceituação (e legitimação) da Teoria da Modernização e do termo

⁴ O mesmo se aplica à existência de vertentes políticas racistas-fascistas bastante poderosas na Inglaterra e Estados Unidos na primeira metade do século XX.

desenvolvimento para denotar o conjunto de transformações econômicas, políticas e culturais que ocorrem na passagem das sociedades agrárias e rurais para as sociedades urbanas⁵.

Essa inflexão incluiu, desde o primeiro momento, preocupações e análises quanto à correlação entre modernização, desenvolvimento e dinâmica demográfica⁶. O fenômeno da transição demográfica relaciona o processo de urbanização e industrialização e a queda acentuada das taxas de mortalidade e natalidade. A abordagem da transição demográfica considera que as altas taxas de mortalidade e natalidade, características da sociedade agrária e de baixa renda, são afetadas pelo desenvolvimento econômico. Existe uma relação direta entre o crescimento da renda e a queda da mortalidade. Porém, em relação à fecundidade, a teoria da modernização, ao contrário de Malthus, constata que, em geral, a elevação da renda diminui a demanda por filhos. Isto acontece porque o aumento da renda se traduz no aumento do consumo de bens e serviços e as mudanças na estrutura da produção econômica provocam mudanças na estrutura familiar e na relação custo/benefício dos filhos.

Com o processo de urbanização e o aumento das relações de emprego assalariadas, a família como unidade produtora perde importância e crescem os sistemas impessoais de distribuição de tarefas, próprios da divisão social do trabalho. O aumento da mobilidade espacial e social dos casais e a maior participação feminina no mercado de trabalho tendem a diminuir as vantagens da família grande. As dificuldades de inserção produtiva no meio urbano e os maiores custos de moradia, transporte, educação, saúde e alimentação elevam o custo de criação dos filhos e reduzem os seus benefícios para seus pais. O processo

de desenvolvimento econômico, entendido como um processo de crescente racionalização e de burocratização social, enfraquece a força dos costumes, das crenças e das superstições, aumentando a influência do saber médico e da mídia em detrimento do poder das lideranças locais e tradicionais. Tudo isto contribui para a queda das taxas de mortalidade e fecundidade, fortalecendo um novo padrão demográfico.

A abordagem da transição demográfica implica uma segunda generalização quando afirma que o declínio das taxas de natalidade ocorre certo lapso de tempo após o início da queda das taxas de mortalidade. Isso leva à conclusão de que o desenvolvimento econômico, num primeiro momento, rompe com o equilíbrio que mantinha altos os números de mortes e nascimentos e provoca uma aceleração do crescimento demográfico. Mas este desequilíbrio é passageiro, pois as mesmas forças que incidem sobre as taxas de mortalidade, num momento seguinte, influenciam as decisões sobre fecundidade, fazendo com que o ritmo de crescimento populacional se reduza e retorne àquele observado antes do período pré-transicional. A partir deste enfoque, a aceleração do crescimento da população seria um fenômeno passageiro, e portanto os primeiros teóricos da transição demográfica não visualizavam a “explosão populacional” como um problema.

Em grande medida, teóricos da transição, como Notestein (1945), inclinavam-se bem mais para o otimismo de Adam Smith e Condorcet do que em direção ao pessimismo malthusiano. Eles tinham uma visão positiva da relação entre população e desenvolvimento, mas não disfarçavam o caráter ideológico da concepção de modernização. A população não era um problema, desde que o desenvolvimento se constituísse em uma solução.

⁵ É importante chamar a atenção para a inspiração marxista original do termo, ou seja, o conceito de desenvolvimento das forças produtivas. Vale lembrar, também, que o outro componente estratégico da agenda formulada pelas Nações Unidas no final da década de 40 seria a pauta contemporânea dos direitos humanos.

⁶ Uma das ilustrações mais significativas é, possivelmente, o pensamento desenvolvido pelo demógrafo francês Alfred Sauvy, criador da terminologia Primeiro, Segundo e Terceiro Mundos.

O neomalthusianismo e a explosão demográfica

O fato utilizado como o maior trunfo da ideologia da modernização no pós-guerra foi a redução consistente e geral da mortalidade em quase todos os países do mundo. A duplicação da esperança de vida da população mundial, a despeito das elevadas disparidades nacionais e internacionais, foi um feito extraordinário. Entretanto, este progresso, que deveria ser comemorado pela abordagem da transição demográfica, tornar-se-ia motivo de grandes preocupações. Devido ao efeito da queda da mortalidade, as taxas de crescimento populacional se aceleraram e o espectro de Malthus voltou a assustar o mundo, já não pela elevação da mortalidade, mas pela permanência de altas taxas de fecundidade.

O pessimismo demográfico voltaria a predominar sobre o otimismo principalmente nas décadas de 1950 e 1960, quando o crescimento da população mundial ficou em torno de 2% ao ano. Surgiram então muitas vezes afirmando que o alto crescimento populacional poderia levar, no médio e longo prazos, a um desastre demográfico. Houve, então, uma inversão ideológica na abordagem da transição demográfica, pois a modernização deixou de ser vista como solução e o elevado ritmo de crescimento da população voltou a se constituir em um problema populacional. Novas análises foram feitas especialmente para os países não desenvolvidos.

No ano de 1958, Coale e Hoover (1966) publicaram o livro *População e desenvolvimento econômico*, no qual alertaram para as especificidades da transição demográfica nos países de baixa renda, exemplificados pelo México e a Índia. Segundo os autores, o desenvolvimento econômico ocorreu de maneira lenta e progressiva nos países do Primeiro Mundo e provocou, também de maneira lenta e progressiva, a queda das taxas de mortalidade e natalidade. Contudo, nos países do Terceiro Mundo a queda da mortalidade havia ocorrido devido à importação das tecnologias médicas e sanitárias

desenvolvidas nos países industriais e não por efeito de forças endógenas associadas a transformações nas estruturas sociais destes mesmos países.

Segundo estes autores, a queda da mortalidade havia ocorrido nos países agrários e rurais porque as organizações tradicionais das sociedades não-industriais anseiam por uma redução das mortes e pela valorização da vida. Porém, o mesmo não acontece em relação às taxas de fecundidade, pois as sociedades tradicionais se organizavam de maneira a manter famílias grandes, existindo uma forte resistência à diminuição do número médio de filhos. Segundo Coale e Hoover, as crenças populares e religiosas funcionam como escoras culturais pró-natalistas que, ao longo da História, somente são quebradas pelas forças do desenvolvimento econômico.

Este tipo de análise fez com que se levantasse uma interrogação prática: como resolver a questão do alto crescimento populacional dos países do Terceiro Mundo que conseguiram reduzir a mortalidade, mas não a natalidade? O desenvolvimento econômico seria a resposta óbvia. Todavia, Coale e Hoover argumentam que o alto crescimento populacional nestes países mantinha elevada a taxa de dependência demográfica e canalizava os recursos da poupança nacional para os cuidados com a alta proporção de crianças na sociedade, em detrimento dos investimentos produtivos. Assim, os países do Terceiro Mundo ficariam presos a um círculo vicioso em que o alto crescimento demográfico inviabilizaria o desenvolvimento e sem desenvolvimento não haveria redução da fecundidade. Desta forma, o elevado número de filhos das pessoas pobres dos países pobres estaria impedindo o desenvolvimento e a redução da pobreza. A solução seria o controle exógeno da fecundidade.

Os demógrafos que adotam essa grade de análise são chamados de neomalthusianos. Eles compartilham com Malthus a visão de que o alto crescimento populacional inviabiliza o combate à pobreza. Mas divergem de Malthus quanto às soluções propostas, pois ao invés de

defenderem o salário de subsistência como um “freio positivo”, eles pregam o controle da fecundidade dentro e fora do casamento. Livres dos preconceitos religiosos de Malthus, os ideólogos neomalthusianos advogam a utilização de métodos contraceptivos eficientes, inclusive a esterilização e, até mesmo, o aborto. Eles são defensores de metas populacionais e, também, de formas coercitivas de redução da natalidade, como forma de eliminar os entraves demográficos ao desenvolvimento, condição para a redução da pobreza.

A ideologia neomalthusiana ganhou terreno na academia e na política nas décadas de 1950 e 1960. Houve uma proliferação de centros de pesquisa e de ensino na área de Demografia e um afluxo crescente de recursos. Segundo Hodgson (1988), os fundos de controle da fecundidade, batizados de planejamento familiar, tiveram início em 1952, quando as fundações Rockefeller e Ford passaram a financiar as atividades acadêmicas e políticas nacionais de controle da fecundidade. Nos anos 60, o governo dos Estados Unidos, por meio da United States Agency for International Development (USAID), passou a financiar os programas de planejamento familiar, o que foi fundamental para a institucionalização da agenda demográfica neomalthusiana. De acordo com o autor:

A institucionalização foi o objetivo inicial dos fundos de pesquisa em controle da fecundidade. As organizações criadas por eles, como o Population Council e os centros universitários de população, proveram a “relativamente densa interação” de pessoas engajadas neste esforço. As decisões dos fundos de financiamento direcionaram a atenção acadêmica para os problemas da população global e produziram treinamento individualizado em uma variedade de estudos especializados em tais questões. Contratos em pesquisas de controle da fecundidade produziram resultados que foram colocados à disposição dos governos e das organizações privadas no desenvolvimento de seus programas de planejamento familiar. (Hodgson, 1988, p. 553)

A ideologia neomalthusiana acentuou a dicotomia política entre as alternativas de direita e de esquerda na época do conflito Leste (socialista) *versus* Oeste (capitalista).

A direita dava prioridade ao controle da natalidade, enquanto a esquerda dava prioridade ao desenvolvimento. Os neomalthusianos preconizavam o planejamento familiar como condição para retirar os pobres da pobreza. Nos anos 1970 ficou famosa a afirmação do presidente Johnson: “Mais valem cinco dólares investidos no controle da população do que cem dólares investidos em desenvolvimento”. Por intermédio da USAID os EUA passaram a financiar programas de controle da natalidade em todo o mundo.

Sob a influência do neomalthusianismo, as Conferências Mundiais de População realizadas em Roma, em 1954, e Belgrado, em 1965, foram marcadas pela preocupação com a “explosão demográfica”. Na Conferência de Belgrado foi feita menção explícita a métodos contraceptivos como a pílula e o DIU, a esterilização masculina e o aborto legalizado, quando aceitos pela sociedade. Os países não-alinhados do Terceiro Mundo se dividiram, naquela ocasião, entre três posições: o controlismo, o pró-natalismo e a perspectiva que considera a população como um fator neutro para o desenvolvimento.

Porém, já então as ideologias de esquerda, sob a influência da União Soviética (URSS) e da China de Mao Tse Tung, afirmavam que o planejamento familiar era uma política dos países imperialistas para manter o chamado Terceiro Mundo sobre controle e diminuir as correntes migratórias das populações pobres para os países ricos. Argumentavam que séculos de exploração da África dizimaram a população do continente e que o alto crescimento populacional era uma forma de garantir o povoamento da região. Ao invés de fazer investimentos “baratos” em planejamento familiar, os países centrais deveriam alterar os termos do comércio internacional – acabar com a “troca desigual” – e criar programas de apoio ao desenvolvimento do Terceiro Mundo.

Bucareste: a (falsa) dicotomia entre desenvolvimento e contracepção

As abordagens sobre o problema populacional foram, portanto, igualmente

ideologizadas durante a Guerra Fria, produzindo-se um clima no qual as posições favoráveis à utilização dos métodos contraceptivos eram quase automaticamente interpretadas como derivadas de posições de direita, a serviço do imperialismo yanque. A Conferência Mundial sobre População e Desenvolvimento de Bucareste, promovida pela ONU em 1974, realizou-se neste ambiente de disputa política e ideológica e contou com a participação de 137 países. A maioria posicionou-se contra o neomalthusianismo, como a delegação da China, que afirmou: “De todas as coisas do mundo, as pessoas são as mais preciosas”.

Mas a posição majoritária foi a apresentada pela delegação da Índia: “O desenvolvimento é o melhor contraceptivo”. Ou seja, a maioria dos países do chamado Sul econômico discordou abertamente da afirmação de que a alta fecundidade era a causa do subdesenvolvimento. Ao contrário, argumentou-se que a alta fecundidade era consequência do subdesenvolvimento e que o problema populacional seria solucionado se as condições econômicas nos países menos desenvolvidos fossem transformadas.

É fundamental sublinhar, porém, que o texto aprovado em Bucareste, mesmo se posicionando contra as políticas demográficas coercitivas, incluiu o direito dos casais e indivíduos de determinarem livremente o número de filhos e os intervalos entre seus nascimentos. O texto também estabeleceu as responsabilidades dos Estados membros da ONU para assegurar as condições adequadas de informação e serviços de contracepção, uma formulação que expandia a linguagem adotada na Conferência de Direitos Humanos de Teerã, de 1968. Entretanto, as definições de Bucareste quanto à autodeterminação reprodutiva de casais e indivíduos seriam em grande medida “apagadas” em razão do calor dos debates que caracterizou a conferência. Segundo Barroso (1989, p. 185):

Concebida principalmente para incrementar o comprometimento de governos e de agências internacionais com programas de população e de planejamento familiar,

[a Conferência] não seguiu o roteiro previsto por seus principais organizadores, e acabou por reafirmar o caráter político da questão populacional, redefinindo os problemas demográficos no interior do contexto do desenvolvimento econômico e cultural.

Os debates de Bucareste foram influenciados por um largo espectro de forças políticas, posições científicas e de instituições internacionais. Contabiliza-se aí o movimento dos países não-alinhados e reavaliações teóricas ocorridas no próprio campo demográfico. Por exemplo, Ansley Coale – cujos estudos haviam contribuído para o desenvolvimento da abordagem neomalthusiana – já havia revisto suas posições. Com base nos estudos que conduziu na Universidade de Princeton, Coale (1979) reavaliou a sua proposta original de que um certo “limiar de desenvolvimento” seria pré-requisito para o início da transição demográfica. No seu ensaio “The demographic transition”, de 1973, ele afirmaria que o desenvolvimento econômico é condição suficiente mas não necessária à transição da fecundidade e admitiria que a redução do número de filhos pode ocorrer em contextos com padrões de modernização heterogêneos. Em Bucareste, também teve grande peso e influência a posição do Banco Mundial que, sob a direção de Robert McNamara, havia priorizado a redução da pobreza com base em políticas voltadas para o atendimento das necessidades básicas (*Basic Needs Approach*).

Ou seja, a perspectiva neomalthusiana mais ortodoxa, de fato, perderia força após a Conferência de Bucareste. Essa inflexão, que é pouco reconhecida fora dos círculos demográficos, abriria uma primeira cunha nos termos do debate sobre população e desenvolvimento, a partir da qual, gradualmente, a corrente principal do debate se mostraria menos refratária às vozes que já então desenvolviam críticas severas às políticas de corte neomalthusiano. Essa abertura, embora tímida, pode e deve ser contabilizada como um primeiro passo em direção à inflexão mais ampla e profunda que teria lugar no Cairo em 1994. Uma ilustração desta primeira abertura pode ser

identificada no discurso de John D. Rockefeller 3rd, diretor presidente da Fundação Rockefeller e do Population Council, após a conferência: “Eu agora acredito firmemente que o único curso viável é colocar a política populacional solidamente dentro do contexto geral do desenvolvimento econômico e social.” (*apud* Hodgson, 1988, p. 557)⁷. Entretanto, é preciso dizer que essa mudança de rota anunciada por John Rockefeller 3rd não seria nem linear, nem trivial. Tensões e reviravoltas ideológicas e práticas muito significativas iriam ocorrer nas décadas seguintes.

A distância entre a retórica e a “política real”

A despeito do vigor e radicalidade que marcaram a posição dos países em desenvolvimento em Bucareste, rapidamente seria identificada uma contradição aberta entre essa posição retórica e a realidade das políticas que estes mesmos países viriam a implementar. O exemplo mais flagrante talvez seja exatamente o da Índia, onde, em 1975, no contexto da “Emergência” – quando o governo de Indira Gandhi experimentou momento de crise política seguido pela adoção de medidas de autoritarismo aberto –, foram instalados campos de esterilização masculina em todo o país. A partir daí a política indiana de população incorporaria, sem maiores dilemas, as premissas fundamentais do neomalthusianismo, implementando um programa centralizado de planejamento familiar com claras metas demográficas e avaliado pelo número de contraceptivos distribuídos (Blatiwala, *apud* Corrêa e Reichmann, 1994).

O mesmo aconteceria em 1979 na China, quando a nova direção do Partido Comunista Chinês (após a morte de Mao) adotou a draconiana política do “filho único”. Ou seja, o país mais populoso do

mundo, que havia sido símbolo e liderança da esquerda mundial durante a Revolução Cultural e um ator crucial em Bucareste, encamparia plenamente fortes medidas de controle da natalidade que contradiziam abertamente o arcabouço de Bucareste. Além de oferecer um amplo leque de métodos contraceptivos, inclusive o aborto, o governo chinês passou a exigir o “certificado do filho único”, dando incentivos para os casais que adotassem a política governamental e punindo aqueles que violassem as determinações estatais. O governo passou a estabelecer metas demográficas anuais e a China tornou-se o único país do mundo a punir diretamente pessoas específicas por violarem a política demográfica de filho único (Li, 1995). Uma política de população forte, embora menos coercitiva que a da China, também seria adotada pelo Vietnã alguns anos após a libertação de 1973.

Na América Latina os exemplos mais significativos são o México e Cuba. O primeiro, embora sujeito a pressões norte-americanas, mantinha vínculos estreitos de solidariedade com o mundo socialista e alinhou-se a ele em Bucareste. Mas, no mesmo ano da Conferência de Bucareste, o governo mexicano adotaria uma política de população com metas demográficas (Barbieri, 1993), cujas premissas só seriam modificadas após a CIPD. Também é curioso observar que Cuba, outra liderança importante de Bucareste – e avatar das correntes de esquerda –, imediatamente após a Revolução de 1959 legalizaria o aborto e implementaria uma política ampla de acesso à anticoncepção, a qual contou inclusive com o apoio, desde a década de 1970, de instituições consideradas “controlistas” pela esquerda regional, como é o caso do próprio Fundo de População das Nações Unidas (FNUAP) e do International Planned Parenthood Federation (IPPF)⁸.

⁷ Uma outra ilustração desta inflexão pode ser identificada na mudança do porta-fólio de doações da Fundação Ford, que, a partir do final da década de 1970, gradualmente abandonou o investimento em planejamento familiar e tecnologias contraceptivas. Ao longo da década de 1980 a Fundação não fez nenhum investimento nesta área e redirecionou seu apoio para os estudos sobre a mulher e a saúde materno-infantil (Souza, 2002).

⁸ No Brasil a IPPF é representada pela Sociedade para o Bem-Estar Familiar (Benfam).

Nos anos 1980, portanto, as grandes lideranças de Bucareste haviam, na prática, abandonado a premissa de que as medidas voltadas para reduzir a fecundidade eram um estratagema capitalista contrário aos interesses do Terceiro Mundo. Essa surpreendente inflexão abria campo para que o poder do discurso neomalthusiano fosse reativado e para que se ampliasse o financiamento às instituições internacionais (especialmente norte-americanas) dedicadas a financiar e apoiar tecnicamente políticas de controle da natalidade (planejamento familiar) no mundo em desenvolvimento. Em 1984, quando foi realizada na Cidade do México a segunda Conferência de População auspiciada pela ONU, a maioria dos países em desenvolvimento se mostrava muito mais aberta à idéia do planejamento familiar (Dixon-Mueller, 1993). Na maioria dos casos, essa “abertura” pode ser interpretada como sendo um efeito da influência das organizações internacionais, incluindo-se o Fundo de População das Nações Unidas. Contudo, é também bastante significativo que o Brasil, que em Bucareste havia adotado um discurso pró-natalista robusto, tenha sido convidado para abrir a conferência anunciando para a comunidade internacional sua nova política de saúde da mulher, o Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher (PAISM), cujos fundamentos diferiam radicalmente dos programas clássicos de planejamento familiar.

A Conferência da Cidade do México em 1984 seria, porém, marcada por uma nova, embora não surpreendente, inflexão política: o ressurgimento do conservadorismo moral no trato das questões populacionais.

População, conservadorismo moral e outros sistemas disciplinares

Desde que o reverendo Malthus publicou o seu *Ensaio sobre a população*, em 1798, o discurso sobre a administração do estoque demográfico esteve atravessado por premissas ideológicas e disciplinares em relação ao casamento, à

sexualidade e ao lugar das mulheres nesta equação. Por outro lado, ao longo do século XIX, na Europa e nos Estados Unidos, libertários como Fourier e Charles Owen também iriam propor pautas de liberdade sexual e igualdade entre gêneros como premissas da “perfectibilidade humana”, tornando-se foco de ataques por parte de setores religiosos ou conservadores. Essas tensões tornar-se-iam particularmente agudas quando, na segunda metade do século XIX, os primeiros métodos contraceptivos modernos – o condom e o diafragma – se tornaram disponíveis e ampliou-se o discurso público sobre a realidade do aborto.

Como se sabe, desde então a Igreja Católica e outros grupos religiosos envidariam esforços sistemáticos para restaurar a *antiga ordem moral* afetada pelos desregramentos familiares, sexuais e reprodutivos decorrentes do “progresso”, em que se incluíam as novas idéias referentes à regulação da fecundidade. Mas, neste contexto de análise, é importante dizer que ao lado das reações morais e religiosas se contabiliza a relevância e legitimidade crescente do discurso biomédico, como parâmetro de regulação do sexo, da procriação e também do lugar das mulheres e crianças na ordem social moderna. Isto porque tem sido paradoxal a relação entre a norma religiosa e a ordem médica no que diz respeito a essas esferas da experiência humana. Isto porque há momentos e situações em que os argumentos biomédicos se contrapõem às premissas religiosas, mas, em muitos casos, é possível identificar franca confluência entre a posição médica e o discurso religioso, em especial no que concerne à contracepção e ao aborto. Sobretudo, é importante sublinhar que, desde então, as lutas sociais pela autodeterminação sexual e reprodutiva têm se dado nessas duas frentes e não apenas em face das imposições morais de natureza religiosa.

É preciso dizer também que, entre os anos 1950 e 1970, os proponentes do controle da natalidade se veriam inevitavelmente diante das mesmas resistências de ordem moral e religiosa. De maneira a

driblar essas reações, os programas de controle da natalidade, especialmente na América Latina, receberam denominações que poderiam ser bem aceitas pela Igreja Católica: planejamento familiar, paternidade responsável, bem-estar da família. Na maioria dos contextos nacionais em que atuavam, as redes internacionais de planejamento familiar estabeleceram “acordos de cavalheiro” com forças religiosas potencialmente resistentes.

Além disto, para compreender a crescente influência do conservadorismo moral no debate populacional, tal como observada nas últimas décadas do século XX, é preciso referir, por um lado, à dinâmica interna da sociedade norte-americana e, por outro, ao papel do Vaticano na ONU. Se ao longo dos anos 1960 e 1970 os argumentos neomalthusianos se tornaram hegemônicos nos Estados Unidos, por outro lado, desde 1973, quando a Suprema Corte norte-americana definiu que o aborto estava assegurado pela premissa constitucional do direito à privacidade (caso *Roe vs. Wade*), setores fundamentalistas católicos e protestantes iniciaram forte mobilização contra essa decisão. Ainda em 1973, a Comissão de Relações Exteriores do Senado dos EUA, presidida pelo hiperconservador Jesse Helms, adotou a posição de que os recursos norte-americanos destinados à cooperação ao desenvolvimento não poderiam ser utilizados para financiar atividades relacionadas ao aborto. Alguns anos antes havia sido assegurado à Santa Sé o estatuto de observadora permanente nas Nações Unidas. Muito embora essa decisão não tivesse, naquele momento, relação direta com os temas populacionais, após a chegada de João Paulo II ao Papado, no final dos anos 1970, uma confluência robusta seria observada entre as posições do conservadorismo moral norte-americano e o Vaticano nos debates globais sobre população.

Em 1980 Ronald Reagan foi eleito presidente dos EUA com forte apoio desses setores e adotou uma nova orientação política francamente neoliberal, ou seja, contrária à intervenção estatal, apoiada na

premissa de que o mercado (a mão invisível) é capaz de encontrar a melhor alocação dos recursos, otimizando a relação entre população e desenvolvimento. Na Conferência do México, em 1984, o governo norte-americano firmaria como posição a idéia de que “a população é um fenômeno neutro” em relação ao desenvolvimento. Ao mesmo tempo, Reagan tornar-se-ia rapidamente aliado do novo Papa em relação a temas como anticoncepção, aborto e sexualidade. Na Conferência do México, em aliança aberta com o Vaticano, os EUA bloquearam toda e qualquer menção ao aborto no documento final e conseguiram incluir recomendações favoráveis à promoção dos meios anticoncepcionais ditos naturais.

Em seguida, os EUA suspenderam o financiamento público a programas não-governamentais de planejamento familiar que, de algum modo, implicassem atividades relacionadas ao aborto, incluindo-se o Fundo de População das Nações Unidas, acusado pelo governo Reagan de apoiar a política de aborto e esterilização forçada na China. Essa nova orientação, que ficou conhecida como *Mexico City Policy*, mobilizou reações por parte das instituições envolvidas com o planejamento familiar junto ao Congresso e à Justiça. O novo ambiente ideológico também abriu campo para que os grupos envolvidos com o planejamento familiar retomassem um diálogo rompido, desde o início do século XX, com um outro ator fundamental do debate: o movimento feminista.

O movimento feminista: antecedentes históricos

Enquanto os filósofos e protodemógrafos debatiam as implicações da população no novo regime de administração do “corpo político”, vozes feministas já se faziam ouvir. Olympe de Gouges, em 1791, redigiu a Declaração dos Direitos da Mulher e da Cidadã. Em 1792, Mary Wollstonecraft publicou o panfleto “*Vindication for the rights of woman*”, onde afirmava que as mulheres “não são escravas nem tiranas, mas sim cidadãs”. Deve-se

dizer, porém, que alguns homens iluministas, liberais e socialistas seriam desde então solidários das reivindicações feministas. O Marquês de Condorcet (1743-1794), por exemplo, defendeu a regulamentação do voto feminino na Convenção (primeira Constituição francesa). Um pouco mais tarde, Charles Fourier (1772-1837) diria que se poderia medir o grau de desenvolvimento de um país pela situação das mulheres. Na segunda metade do século XIX, John Stuart Mill (1806-1873) também defendeu o voto feminino e o acesso aos meios anticoncepcionais. No campo socialista, August Bebel (1840-1913) escreveu o livro *Mulher e socialismo* defendendo a emancipação feminina.

No que se refere à articulação política entre o feminismo e o debate demográfico, contabilizam-se, no início do século XX, duas mulheres cujas pautas de ação continuam válidas para compreender a evolução contemporânea do debate sobre população e desenvolvimento. Emma Goldman⁹ (1869-1940) editou, entre 1908 e 1916, a revista *Mother Earth*, divulgando por todos os Estados Unidos a idéia de que o controle da natalidade poderia diminuir a miséria humana e reduzir o peso da família numerosa, criando as condições para que as mulheres de todas as classes sociais obtivessem a liberdade sexual, mediante a separação consciente entre sexualidade e reprodução. Também defendeu o “amor livre” e a livre união espiritual entre duas pessoas, independentemente do casamento. Emma Goldman foi presa em 1916 por violar a lei que proibia a divulgação de informações sobre métodos contraceptivos. Em 1919, seria deportada para a União Soviética, juntamente com outros militantes anarquistas. Sua influência nos debates políticos da era Lenin¹⁰ explica as medidas

originalmente progressistas dos bolcheviques em relação ao aborto e à educação sexual, as quais influenciaram, muitas décadas mais tarde, as políticas adotadas no mundo socialista. Porém, apesar de ter apoiado a Revolução Bolchevique desde a primeira hora, Emma Goldman ficou desiludida com a falta de liberdade e o autoritarismo do partido único. Em 1923, publicou o livro *Minha desilusão com a Rússia*, uma das primeiras críticas consistentes ao sistema soviético, e deixou a URSS, passando o resto dos seus dias entre o Canadá e a Europa.

A trajetória de Margaret Sanger¹¹ (1883-1966) foi mais acidentada e controvertida. Precursora do movimento pelo controle da natalidade nos EUA e no mundo, em 1915 provocou escândalo com suas idéias sobre regulação da fecundidade e contracepção. Também foi acusada de divulgar obscenidades por distribuir pelo correio a revista *The Woman Rebel (A Mulher Rebelde)*, que continha artigos sobre voto e direitos trabalhistas das mulheres, além de informações sobre planejamento familiar. Tendo fugido para a Inglaterra, Margaret Sanger não foi condenada, voltando aos Estados Unidos para fundar, em 1921, a Liga Americana para o Controle da Natalidade, precursora da Planned Parenthood Federation of America. Em seu retorno à América, Sanger rompeu os vínculos com os setores progressistas que a haviam apoiado até então, entre outras razões porque estes grupos, por efeito de novas alianças políticas, passaram a considerá-la excessivamente radical. Em nome de seu compromisso com os direitos das mulheres, ela buscou apoio nos setores médicos e terminou estabelecendo conexões com os eugenistas.

⁹ Emma Goldman nasceu em um gueto judeu na Lituânia e emigrou, aos 16 anos, para os Estados Unidos. Trabalhando como operária na indústria têxtil, tornou-se anarquista e defensora dos ideais do livre associativismo, do direito de voto feminino, da liberdade de expressão e manifestação, do ateísmo, posicionando-se contra a repressão do Estado e da Igreja sobre a liberdade sexual.

¹⁰ Essas medidas progressistas adotadas enquanto Lenin estava vivo seriam modificadas logo que Stalin tomou o poder.

¹¹ Margaret Sanger nasceu em uma família irlandesa de classe operária e viu sua mãe sofrer ao longo da vida em que ficou 18 vezes grávida, com 11 filhos sobreviventes. Trabalhando como enfermeira nas cercanias pobres de Nova York, ela assistiu as mulheres privadas de sua saúde, sexualidade e da habilidade de cuidar dos filhos nascidos vivos. Foram as injustiças e a miséria em que se encontravam as mulheres pobres que a fizeram desafiar o Estado e a Igreja, pondo informação e poder na mão das mulheres.

Sanger foi uma das organizadoras da primeira conferência mundial sobre o tema população, realizada em 1927. Viajou extensivamente pelo mundo, influenciando políticas de oferta de anticoncepção em países tão diversos quanto o México e a Índia. A partir dos anos 1930 esteve vinculada à International Planned Parenthood Federation, rede que teria enorme relevância na implementação das políticas neomalthusianas dos anos 1960 e 1970.

Goldman e Sanger enfrentaram as ideologias tanto do Estado quanto das igrejas em seus esforços para assegurar a liberdade sexual e reprodutiva das mulheres. Segundo Dixon-Mueller (1993), o *birth control* (movimento pelo controle dos nascimentos) surgiu como um componente tanto da luta de classes quanto das demandas por liberdade sexual das mulheres. Mas, se no início do século XX essas pautas eram atacadas pelos mais diversos lados, a partir dos anos 1930 o controle da natalidade passou a ser, também, uma bandeira dos defensores da eugenia e, após a Segunda Guerra, converteu-se em política preferencial do neomalthusianismo. Desde os anos 1960, políticas populacionais coercitivas implementadas no Terceiro Mundo passaram a impor o uso de métodos contraceptivos, visto não como um direito, mas como um meio para atingir metas demográficas de redução da fecundidade. Já nos anos 1970, porém, as organizações de mulheres dos países em desenvolvimento, geralmente vinculadas à esquerda, começaram a se posicionar contra as políticas neomalthusianas.

Enquanto isto, nos países do chamado Primeiro Mundo, a era de ouro do capitalismo havia empurrado as mulheres de volta ao mercado de trabalho. Embora suas condições sociais e econômicas tivessem sido radicalmente alteradas, as mulheres norte-americanas e europeias se viram em face de enormes constrangimentos no que diz respeito à

liberdade reprodutiva. Em 1975 foi realizado em Roma o Primeiro Encontro Internacional de Saúde da Mulher, onde temas ligados à contracepção foram tratados por mulheres do mundo desenvolvido. Em paralelo, a ONU iniciava um grande investimento no debate sobre a integração das mulheres ao desenvolvimento, inaugurado com o Ano Internacional da Mulher e a realização da Primeira Conferência da Mulher, na Cidade do México (1975). Esta iniciativa se desdobraria nas Conferências de Copenhague (1980) e Naiorobi (1985). Estes eventos constituíram-se em oportunidades para mulheres de todo o mundo compartilharem suas experiências com as políticas de saúde e de população.

Muito embora o contorno dos constrangimentos impostos à autodeterminação sexual e reprodutiva fosse bastante distinto ao Sul e ao Norte do Equador, muito rapidamente as feministas perceberam que, num nível mais estrutural, eles eram determinados por fatores comuns: as imposições religiosas e a desigualdade de poder implícita nos sistemas sexo/gênero, a despeito de sua heterogeneidade. Isto possibilitou a convergência de posições em torno a conceitos e uma agenda política comum. Um momento crucial dessa confluência aconteceu no Terceiro Encontro Internacional de Saúde da Mulher, realizado em Amsterdã (1984), que reuniu mulheres de todos os continentes. Em Amsterdã conformou-se um primeiro consenso global de que “direitos reprodutivos” era um conceito que melhor respondia às inquietações e demandas das feministas e foi criada a Rede Global pelo Direito Reprodutivo das Mulheres (WGRRN)¹².

Não é casual que este momento seminal tenha ocorrido praticamente no mesmo momento, mas à grande distância, da Conferência do México, onde planejadores familiares e feministas se defrontavam com a ressurgência do

¹² Nos anos que se seguiram, o conceito de direitos reprodutivos continuaria sendo interrogado e debatido pelas vertentes do feminismo. Durante a preparação para o Cairo as feministas do Sul econômico continuavam questionando o conteúdo liberal, individualista e contratual do conceito.

conservadorismo moral em questões de população. Entretanto, como vimos anteriormente, as posições estavam se modificando no interior do próprio campo demográfico. Novas condições políticas globais, em que se combinavam o fim do mundo socialista e a nova política americana de população, terminariam por favorecer a construção de pontes entre os dois mundos que, em 1984, permaneciam separados.

Como bem analisaram Hodgson e Watkins (1997), o feminismo e o neomalthusianismo alternaram, ao longo do tempo, posições próximas e distantes, não sendo nem aliados naturais, nem naturais inimigos. Antes de 1960 existia uma relativa proximidade entre os dois movimentos, em especial ao redor de Margaret Sanger. Nas décadas de 1960 e 1970, o movimento feminista passou a denunciar o autoritarismo dos defensores do planejamento coercitivo da natalidade. Nas duas últimas décadas do século XX foi possível uma nova reaproximação, na medida em que o neomalthusianismo moderou suas posições e ambos os campos se viram atacados pelo conservadorismo moral. Essas injunções reduziram resistências, de parte a parte, e facilitaram a aprovação, no Cairo, de um Programa de Ação que busca dar conta da complexidade das relações entre população e desenvolvimento, deixando para trás as fortes marcas ideológicas que haviam caracterizado as conferências anteriores.

O movimento feminista brasileiro e os direitos reprodutivos

A trajetória do debate sobre população no Brasil constitui uma das ilustrações mais significativas da relevância conceitual e política do feminismo como fonte de inspiração para a transformação dos argumentos dominantes até os anos 1980. Assim como em outros

contextos, o movimento feminista brasileiro não é um fenômeno contemporâneo. No século XIX, mulheres como Nísia Floresta (1810-1875) lutaram pelo acesso à educação e, desde o começo do século XX, pelo direito ao voto. Contudo, entre os anos 1930 e 1960 os movimentos de mulheres estiveram subsumidos em outras lutas sociais. Os anos 1970 marcam, por sua vez, um verdadeiro renascimento e *aggiornamento* da pauta feminista brasileira.

A nova onda feminista que ganhou corpo nos anos 1970 foi tributária das mobilizações contra a ditadura militar, em especial da luta pela anistia, desdobrando-se, nos anos 1980, numa pauta de defesa da democracia e contra as desigualdades sociais. Mas também teve forte influência da produção feminista internacional, em especial no terreno das questões relativas à sexualidade e à reprodução. Entretanto, é preciso dizer que, num primeiro momento deste renascimento, as questões da saúde e da reprodução não se configuraram como prioridades do movimento. Como observou Barsted (1993, p. 17):

Na conjuntura política do regime militar, a aliança com a Igreja e com os partidos de esquerda era fundamental na luta contra o arbítrio e, em função disto, as questões referentes à sexualidade e reprodução tiveram que ficar estrategicamente fora do emergente discurso feminista. A inclusão desse temário no final dos anos 70 tem vários significados: superação do tabu, ampliação dos espaços democráticos dentro da oposição ao regime e, ao mesmo tempo, “descompressão” política por parte do regime autoritário. O debate sobre o aborto, a sexualidade, que coloca o corpo como tema da política, se instala nos anos 80.

Entretanto, no início dos anos 1980, quando a evidência sobre a queda da fecundidade no país mobilizou debates públicos bastante acirrados¹³, as feministas brasileiras se posicionaram de maneira firme tanto contra políticas coercitivas, quanto contra propostas moralistas e pró-

¹³ Em 1983 constituiu-se uma Comissão Parlamentar de Inquérito sobre População e Desenvolvimento, para examinar as causas e efeitos do declínio da fecundidade detectado pelo Censo de 1980. As doutoras Martha Suplicy e Carmen Barroso foram ouvidas pela Comissão, expressando posições firmes a favor da liberdade reprodutiva (Rocha, 1993).

natalistas, fortemente influenciadas pela Igreja Católica. Desde então a agenda feminista brasileira afirma o direito pleno das mulheres à autodeterminação sexual e reprodutiva – incluindo-se aí o aborto – e reivindica a responsabilidade do Estado pela garantia deste direito. A estratégia utilizada pelas feministas foi a de articular, no marco mais amplo da cidadania, a luta pelo direito à anticoncepção e ao aborto como componentes do direito à saúde. Segundo Corrêa e Ávila (2003, p. 19), a pauta política de “saúde da mulher” surgiu “como uma estratégia semântica para traduzir, em termos de debate público e propostas políticas, o lema feminista da década de 70: ‘Nosso corpo nos pertence’”.

As autoras mostram que a questão da “saúde integral” era uma palavra de ordem radical para o seu tempo e tinha dois significados. No plano das reivindicações políticas, envolvia demandas sobre o Estado, tais como a legalização do aborto e a disponibilidade de métodos contraceptivos. No plano do atendimento médico, envolvia reivindicações por pré-natal, parto com qualidade e atenção no puerpério, mudança na qualidade da relação médico/paciente e acesso a informações sobre anatomia e procedimentos médicos. Além disso, contrapunha-se à noção de saúde materno-infantil, que apesar de não ser abertamente natalista, reforçava a concepção do papel “reprodutivo” das mulheres. Em 1984, um grupo de feministas brasileiras participou do Terceiro Encontro de Saúde da Mulher em Amsterdã e, ao retornar, rapidamente incorporou ao seu vocabulário a terminologia dos direitos reprodutivos.

O Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher (PAISM), lançado em 1983, teve forte influência feminista, concebendo os serviços de assistência à contracepção dentro do contexto mais amplo de atenção à saúde da mulher. É preciso dizer que, ao longo de seus quase vinte anos de existência, o PAISM não foi plenamente implementado, por várias razões. O programa foi afetado por pressões da Igreja Católica e, sobretudo, por instabilidades institucionais e políticas. Nos anos 1990 também se registram

dificuldades de articulação horizontal entre o PAISM e outros programas de saúde (como, por exemplo, o Programa Nacional de AIDS) e, mais especialmente, com as novas estruturas de gestão do SUS que tomaram corpo a partir de 1992. Estes obstáculos começariam a ser superados a partir de 1997, quando a política de saúde da mulher ganha razoável prioridade no Ministério da Saúde.

Em razão dessa trajetória – excepcional entre países em desenvolvimento –, o movimento feminista brasileiro e, por decorrência, o próprio governo desempenhariam um papel fundamental no processo de preparação para o Cairo e nas negociações da conferência. Em janeiro de 1994 realizou-se no Rio de Janeiro a Conferência Internacional Saúde Reprodutiva e Justiça, que reuniu trezentas mulheres do mundo inteiro com o objetivo de firmar um consenso feminista global em relação à pauta da CIPD. No Cairo, a delegação brasileira negociou os parágrafos 7.2 e 7.3, que tratam da saúde e dos direitos reprodutivos. Um ano mais tarde, em Pequim, as recomendações do Cairo seriam reafirmadas e ampliadas, em particular no que diz respeito ao aborto e aos direitos humanos das mulheres na esfera da sexualidade. Uma vez mais o Brasil participou das negociações mais difíceis, mantendo sempre uma posição progressista.

Um dos efeitos das duas conferências foi o de proporcionar energia e argumentos para reativação do debate nacional sobre a política de saúde da mulher. Em 1995, os argumentos do Cairo e de Pequim foram utilizados nos debates sobre a Proposta de Emenda Constitucional 25, que propunha incluir no texto constitucional a premissa de direito à vida desde a concepção e que terminou sendo arquivada. Em 1995 foi também instituída a Comissão Nacional de População e Desenvolvimento (CNPDP), como instância responsável pelo acompanhamento da CIPD no país. Em 1996 o Congresso Nacional aprovou a Lei do Planejamento Familiar no Brasil, que regulamentou o parágrafo 7 do artigo 226 da Constituição Federal, que dispõe sobre o

acesso aos recursos educacionais e científicos para o exercício da regulação da fecundidade.

A Lei nº 9.263/96 foi sancionada com veto presidencial no que se refere à esterilização¹⁴. Somente em 1997 o veto foi derrubado pelo Congresso e a lei passou a vigor com as condições para as esterilizações cirúrgicas voluntárias: a idade de 25 anos ou a existência de dois filhos vivos, além de prazos e aconselhamento multidisciplinar. Contudo, mesmo com a legislação pertinente, grande parte da população brasileira continua com dificuldades de acesso aos meios contraceptivos (Berquó e Cavenaghi, 2002).

Em 1997, uma vez mais o aborto seria objeto de grandes controvérsias no Congresso Nacional e na mídia, em virtude da aprovação, pela Comissão de Constituição e Justiça da Câmara, do Projeto de Lei 20, de 1991, que preconiza a oferta pelo SUS de serviços de interrupção da gravidez nos dois casos previstos por lei: estupro e risco de vida da mulher. Muito embora a tramitação do projeto tenha sido paralisada, em outubro de 1998 o Ministério da Saúde aprovou a Norma Técnica de Atenção aos Agravos Sofridos por Mulheres e Meninas Vítimas de Violência Sexual, a qual regulamenta os referidos serviços. Nas duas ocasiões, as recomendações do Cairo (1994) e de Pequim (1995) foram fundamentais como argumento para sedimentar as posições governamentais. Dito de outro modo, o feminismo brasileiro foi um ator fundamental na construção da agenda do Cairo e, por outro lado, tem usado sistematicamente as recomendações da Conferência para fazer avançar a legislação e as políticas públicas no plano nacional.

A Conferência do Cairo: antecedentes, contexto, resultados

Nas Conferências de Roma (1954) e Belgrado (1965), no debate “científico”

sobre população e desenvolvimento, prevaleceram as premissas neomalthusianas. Já em Bucareste (1974) prevaleceu a ideologia desenvolvimentista. Na Conferência do México não apenas se observou menor resistência ao neomalthusianismo como, sobretudo, teve dominância o conservadorismo moral. Na Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento (CIPD) realizada na cidade do Cairo, em 1994, todas essas posições estiveram representadas de algum modo. Mas, no processo de negociação das deliberações do Cairo, não apenas foi abandonada a dicotomia controlismo *versus* natalismo, como também foram derrotadas as premissas do conservadorismo moral.

Ao revisitar os significados do Cairo, um primeiro aspecto a ser sublinhado é o ambiente no qual se desenrolaram as negociações da CIPD, o qual se distingue das condições que prevaleceram nas conferências anteriores em pelo menos três aspectos. À diferença das conferências realizadas após 1950, os debates do Cairo não seriam contaminados pelas tensões da Guerra Fria (que marcaram sistematicamente as negociações das Nações Unidas entre 1945 e 1989). Nestas novas condições, ganharam visibilidade as questões relativas à desigualdade entre o Norte e o Sul. Além disso, a CIPD não foi um evento isolado. Constituiu um momento importante no chamado Ciclo Social das Nações Unidas, o qual se inicia com a Cúpula da Infância e a Conferência Educação para Todos, realizadas em 1990, e se encerra com a Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e Formas Correlatas de Intolerância, em Durban, no ano de 2001¹⁵. Por efeito da natureza cumulativa do Ciclo Social, no Cairo a questão populacional não foi processada de maneira estreita ou exclusivamente associada ao debate sobre crescimento econômico, mas sim incorporando dimensões relacionadas ao

¹⁴ O artigo 16 do Decreto nº 20.931, de 1931, proibia a ligação tubária e a esterilização masculina no Brasil.

¹⁵ O ciclo também incluiu a Rio 92, a Conferência de Direitos Humanos de Viena de 1993, a Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Social (Copenhague, 1995), a IV Conferência Mundial da Mulher (Pequim, 1995), a Conferência Habitat (Istambul, 1996) e a Cúpula Mundial de Alimentação (Roma, 1996).

desenvolvimento social, ao meio ambiente e, mais especialmente, à perspectiva dos direitos humanos. Do mesmo modo as recomendações do Cairo seriam incorporadas nas conferências subseqüentes.

Contudo, como aponta a economista indiana Gita Sen, o grande diferencial do Cairo em relação aos debates populacionais anteriores foi que, então, um espectro mais amplo e plural de vozes e atores políticos estava presente na arena de discussão, incluindo-se neste rol os movimentos feministas. Essas condições ver-se-iam refletidas no Programa de Ação da CIPD, que preconiza a “estabilização populacional”, mas já não concebe o “problema” a partir de correlações simples entre dinâmica demográfica e resultados econômicos. O texto final reconhece a complexidade das interações entre economia, sociedade e meio ambiente e, no que se refere às recomendações de políticas, enfatiza a perspectiva dos direitos humanos e a promoção do bem-estar, com particular atenção para o empoderamento¹⁶ das mulheres, a igualdade de gênero, a saúde e os direitos reprodutivos, aí incluída a saúde sexual.

Também contribuiu para ancorar as definições da CIPD um conjunto de declarações e instrumentos internacionais anteriormente “consagrados”, dentre os quais:

- Declaração sobre a Eliminação da Discriminação contra a Mulher, adotada pela Assembléia Geral da ONU, 1967.
- Proclamação de Teerã da Conferência Mundial dos Direitos Humanos, Irã, 1968.
- Programa de Ação da Conferência sobre o Meio Ambiente, Estocolmo, 1972.
- Programas de ação resultantes da Década da Mulher (1975-1985).
- Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (CEDAW),

aprovada na Assembléia Geral da ONU, 1979.

- Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, adotada pela Assembléia Geral da ONU, 1984.
- Agenda 21, adotada na Conferência sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (ECO 92), Rio de Janeiro, 1992.
- Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, 1992.

A CIPD também se beneficiou de uma conjuntura política favorável, seja no plano das posições governamentais, seja no que diz respeito ao próprio campo de população. Um elemento crucial deste novo cenário foi a eleição de Bill Clinton, em 1992, pois o novo governo dos EUA restaurou o financiamento ao planejamento familiar e tomou posição favorável ao movimento pró-escolha (favorável ao aborto legal). Um ambientalista reconhecido, Timothy Wirth, conselheiro do Departamento de Estado, tornou-se o principal porta-voz da política populacional do seu governo. Na preparação da conferência e no Cairo, Wirth posicionou-se favoravelmente aos “direitos humanos das mulheres”, ao atendimento das demandas não atendidas de contracepção e ao aumento da disponibilidade de serviços de saúde reprodutiva, além de concordar com a premissa de que o desenvolvimento sustentável não pode ser realizado sem o completo engajamento feminino e o empoderamento das mulheres. No âmbito do debate interno ao campo, os anos que antecederam a Conferência do Cairo assistiram, nos Estados Unidos, uma reaproximação entre as feministas e alguns setores da corrente principal do planejamento familiar. Em outros países, como no Brasil, estes foram também tempos de diálogo entre feministas, demógrafos, sanitaristas e médicos ginecologistas. Mas, neste caso, o fator mais importante a ser sublinhado talvez seja que os balanços das

¹⁶ Empoderamento é a tradução não dicionarizada do termo inglês *empowerment*. Denota o processo pelo qual as mulheres ganham poder para expressar e defender seus direitos, ampliar sua auto-estima e, sobretudo, exercer controle sobre suas relações pessoais e sociais.

políticas neomalthusianas implementadas desde os anos 1960 indicavam que as mesmas não estavam funcionando a contento.

Este conjunto de circunstâncias e fatores fez com que a CIPD mobilizasse uma forte presença de organizações não-governamentais (ONGs), incluindo-se os movimentos de mulheres, grupos de ambientalistas e de defensores dos direitos humanos. Segundo Corrêa e Sen (1999), nunca, antes de 1994, o debate sobre população e desenvolvimento contou com tanta pluralidade. E embora as análises quanto aos significados do Cairo possam divergir, a maioria das autoras e autores que examinaram a Conferência afirma que foi esta aliança plural que possibilitou, por um lado, superar o pessimismo e o autoritarismo de corte malthusiano e, por outro, derrotar as posições do moralismo conservador, que no Cairo tinham como porta-vozes a Santa Sé, alguns poucos países latino-americanos e africanos e algumas teocracias islâmicas.

O documento final do encontro do Cairo reflete essas condições políticas excepcionais. O capítulo III, por exemplo, retoma as preocupações expressas na Conferência de Bucareste sobre o direito ao desenvolvimento como uma meta universal e inalienável, adicionando as preocupações sociais e ambientais, além de tratar do problema das desigualdades nacionais e internacionais, enfatizando a necessidade da erradicação da pobreza entre as mulheres, da redução da produção e do consumo não-sustentáveis e de investimentos em seres humanos e na segurança alimentar.

O capítulo IV abandona a linguagem neutra (funcionalista) de "status da mulher" em favor de um reconhecimento explícito das relações desiguais de poder e recursos entre os gêneros, avançando na formulação do conceito de empoderamento das mulheres, ao mesmo tempo em que recomenda programas de educação dos homens voltados para a assunção de um comportamento mais responsável. O capítulo V trata da família de uma pers-

pectiva que reconhece a multiplicidade de suas formações, bem como os desequilíbrios implícitos.

O capítulo VII reafirma as definições da Organização Mundial de Saúde (OMS) sobre saúde sexual e reprodutiva e define os direitos reprodutivos como o direito de tomar decisões sobre a reprodução livre de discriminação, coerção e violência. No capítulo VIII o aborto inseguro é reconhecido como um grave problema de saúde pública, o mesmo se aplicando à epidemia de HIV-AIDS. É importante referir que um ano mais tarde, em Pequim, foi aprovado um parágrafo que define os direitos humanos das mulheres em matéria de sexualidade (parágrafo 96) e o parágrafo 8.25, que trata do aborto como grave problema de saúde pública, foi modificado no sentido de incluir a recomendação de que os países revisem as leis que penalizam as mulheres que recorrem ao aborto.

O capítulo XV estabelece regras muito precisas de parceria e colaboração entre governos, ONGs e o setor privado, as quais não reduzem o papel do Estado na prestação de serviços, ao mesmo tempo em que busca assegurar a autonomia política das organizações da sociedade civil. O Programa de Ação da CIPD também definiu metas em termos de recursos financeiros voltados para a regulação da fecundidade, para os serviços de saúde reprodutiva, para HIV-AIDS e para a pesquisa e a coleta de dados. No balanço de sua implementação, realizado em 1999 (Cairo + 5), ficou evidenciado que os países em desenvolvimento haviam cumprido melhor as metas financeiras da CIPD do que os países doadores. A despeito das controvérsias e dos obstáculos observados na sua execução, o Programa de Ação da CIPD não perdeu significado ou validade.

As críticas ao Programa de Ação do Cairo: respostas possíveis

Muito embora a CIPD tenha sido avaliada como um sucesso histórico por vasto e plural conjunto de vozes, seus resultados têm sido objeto de crítica tanto à esquerda quanto à direita do espectro

político. Várias vozes acadêmicas e da sociedade civil afirmam, por exemplo, que o Programa de Ação não dedica suficiente atenção às questões de desenvolvimento, pobreza e desigualdade. As posições mais extremas inclusive afirmam que as deliberações do Cairo significaram nada mais que uma versão edulcorada do velho “controle populacional”. Mais especificamente no campo demográfico, há autores segundo os quais faltam no documento final mais elementos sobre novos fenômenos demográficos, em especial sobre mudanças na estrutura etária, envelhecimento, sobremortalidade masculina e fecundidade abaixo dos níveis de reposição já registrada em vários países.

As pessoas que defendem a Plataforma do Cairo têm respondido ao primeiro bloco de críticas chamando a atenção para três aspectos: (a) a questão do desenvolvimento foi tratada de forma concisa, mas bastante equilibrada no capítulo III, que aborda o tema do desenvolvimento; (b) é preciso lembrar que direitos humanos, saúde e educação são conteúdos de desenvolvimento humano, ou seja, a questão do desenvolvimento não se resume ao crescimento econômico e seus obstáculos; (c) a expectativa de que o Cairo “solucionasse” o impasse do desenvolvimento era por demais ambiciosa, pois este não é um debate que se esgota num processo de Nações Unidas; trata-se de uma árdua disputa política que envolve muitos outros atores e instituições, como o FMI, o Banco Mundial e a OMC, sendo disto exemplo os impasses acontecidos em Seattle em 1999, na Conferência para o Financiamento do Desenvolvimento (Monterrey, 2002), na Rio + 10 (Johannesburgo, 2002) e, mais recentemente, na reunião ministerial da OMC em Cancun, México, em setembro de 2003.

No que diz respeito ao segundo bloco de críticas, que realça a falta de referências mais robustas às questões demográficas, é importante referir que algumas das questões apontadas foram abordadas na rodada de avaliação conhecida como Cairo + 5, onde se buscou compensar as referidas ausências ampliando-se os

conteúdos referentes à estrutura etária (envelhecimento e juventude) e à migração. O mesmo pode ser dito acerca da recente conferência sobre envelhecimento. Também é importante sublinhar que os conteúdos centrais do Cairo se aplicam tanto nos contextos de alta fecundidade quanto naqueles de baixa fecundidade. Por exemplo, no que se refere à ênfase em igualdade de gênero e direitos humanos, em quaisquer dos dois casos, deve ser garantida a igualdade de decisão entre homens e mulheres e as decisões relativas ao número de filhos devem ser livres de coerção e discriminação.

Entretanto, no que diz respeito às denominadas novas questões demográficas, é fundamental chamar a atenção para o fato de que os ataques do conservadorismo moral ao Cairo nem sempre se manifestam na forma de confronto político aberto. Desde 1994 tem sido sistemático o uso insidioso e instrumental de temas e questões demográficas e sociais aparentemente neutras e que suscitam grande consenso – como pobreza, migração, serviços sociais básicos, envelhecimento e a fecundidade abaixo do nível de reposição – com o objetivo de deslocar os focos de atenção dos atores envolvidos nas negociações e, sutilmente, erodir os princípios fundamentais da CIPD.

O pós-Cairo e os desafios do Cairo + 10

Em 2004 a CIPD do Cairo completa dez anos. O debate sobre população e desenvolvimento continua na pauta demográfica. Deve-se dizer, porém, que apesar das controvérsias e embates, o Plano do Cairo continua atual. Um balanço de 19 políticas nacionais empreendido pela Rede DAWN entre 1998 e 2000 mostra que a CIPD continua tendo um impacto positivo. Este impacto variou segundo condições econômicas, políticas, culturais e sociais, mas em todos os países pesquisados foram detectados sinais de transformação. A terminologia da CIPD – saúde e direitos reprodutivos, gênero, responsabilidade masculina, empoderamento – já estava

sendo usada tanto pelas instituições governamentais quanto pelas ONGs. Minimamente, os programas de planejamento familiar estavam sendo renomeados como programas de saúde reprodutiva, com esforços para integrar melhor as ações. Em todos os países registrou-se forte sinergia entre as agendas do Cairo (1994) e de Pequim (1995), nas quais o problema populacional foi tratado como uma questão de direitos e não de metas demográficas coercitivas.

Mesmo no campo mais difícil da sexualidade e do aborto foi possível identificar algum progresso. Na América Latina, chama a atenção a incorporação da educação sexual nos currículos dos sistemas públicos de educação. Mas isto também aconteceu na Nigéria, onde, sob a pressão das ações das ONGs, se anunciava a adoção de uma política de educação sexual. Evoluções positivas são também as medidas para erradicação da mutilação genital feminina em vários países da África Ocidental. Em relação ao aborto, em três casos (Guiana, Camboja e Nepal) foram feitas reformas legais que ampliaram o acesso ao procedimento (Corrêa, 1999). No Brasil, ampliou-se o número de serviços que oferecem atendimento ao aborto, nos casos previstos em lei, e em alguns países latino-americanos a definição do aborto como grave problema de saúde pública facilitou a melhora do atendimento pós-aborto.

Estes resultados não devem ser minimizados quando se consideram os muitos obstáculos e as dificuldades que se interpõem entre as recomendações do Cairo e sua realização plena. Entre os obstáculos operacionais programáticos pode-se identificar: (a) a falta de clareza quanto aos conceitos-chave – as agências e governos tinham mais facilidade para implementar componentes mais bem comportados da agenda; (b) a “inércia institucional”, de que o exemplo mais contundente é a Índia – onde implementar o Cairo significa virar de cabeça para baixo um sistema consolidado de planejamento familiar com metas demográficas. Mas é preciso dizer que, mesmo no caso brasileiro, ainda em 1996 prevalecia no Ministério da

Saúde a terminologia saúde materno-infantil; (c) a falta de integração entre políticas e programas – o exemplo mais marcado é o isolamento entre as políticas de HIV-AIDS e de saúde reprodutiva.

Sobretudo, a implementação das diretrizes aprovadas no Cairo enfrenta dois poderosos obstáculos externos. O primeiro deles tem sido a restrição dos recursos financeiros, que decorre tanto da redução dos volumes da ajuda para o desenvolvimento como dos contingenciamentos fiscais, e a qualidade e efetividade dos gastos. O segundo obstáculo tem sido o ataque persistente das forças do conservadorismo moral, que até o ano de 2001 estavam organizadas ao redor do Vaticano, dos Estados teocráticos islâmicos e de alguns poucos países latino-americanos. No âmbito da ONU, este ataque assumiu contornos dramáticos no Cairo + 5 e Pequim + 5, quando essas forças fizeram o possível para que as negociações não resultassem num documento final, pois isto poderia ser interpretado como o “fim” dos consensos de 1994 e 1995.

Mais especialmente, a partir da posse do presidente George W. Bush, em 2001, o poder de fogo do conservadorismo moral cresceu muitíssimo. São exemplos a defesa da abstinência sexual na Sessão Especial sobre HIV-AIDS em 2001, as árduas batalhas em relação aos serviços de saúde sexual e reprodutiva que tiveram lugar na revisão dos dez anos da Cúpula da Infância (maio de 2002) e o debate sobre o parágrafo 47, que abre a seção sobre saúde do Documento da Conferência Rio + 10, objeto da última grande controvérsia de Johannesburgo, em 2002. Não menos importante, as pressões americanas fizeram com que as metas do Cairo fossem excluídas da pauta de indicadores definida para monitorar as chamadas Metas de Desenvolvimento do Milênio (MDM). As MDM apenas consideram medidas de morte materna e infecção pelo HIV-AIDS. Mais recentemente o Congresso americano bloqueou a transferência de 34 milhões de dólares para o UNFPA, o que amplia ainda mais as restrições financeiras para implementação da Plataforma do Cairo,

especialmente nos países mais pobres. Em razão disto, a Comissão de População e Desenvolvimento da ONU decidiu, em 2002 (com apoio europeu), que o processo de revisão seria realizado apenas nos planos regionais e numa perspectiva “técnica”.

A estratégia de evitar-se uma negociação global não eliminou, porém, os riscos que correm os processos regionais de balanço da CIPD. Por exemplo, ao longo do ano de 2002 a Comissão Econômica e Social da Ásia e do Pacífico (ESCAP) realizou uma avaliação da implementação do Cairo, num formato de negociação ministerial. Na reunião do Comitê Preparatório da ESCAP, em outubro do mesmo ano, a delegação americana – que tem assento na Comissão em razão de seus territórios no Pacífico (Havaí, Micronésia etc.) – afirmou que não iria aceitar linguagem corroborando a Plataforma do Cairo. Também propôs inúmeras emendas relativas à abstinência e métodos naturais e colchetou textos relativos a aborto, serviços de saúde reprodutiva e acesso a drogas para tratamento do HIV. Em reação, as redes feministas mobilizaram-se rapidamente e conseguiram motivar os países a reagir com firmeza a estas proposições. Ao final de negociações extremamente difíceis, os EUA ficaram isolados. Mas isto só foi possível porque se construiu uma sólida e ampla aliança envolvendo países que habitualmente não têm posições convergentes – Índia, China, Paquistão, Irã, Filipinas e Japão¹⁷.

Processos equivalentes ao realizado pela ESCAP estão previstos para 2004 na América Latina e Caribe, assim como na África. No caso da América Latina e do Caribe, os EUA também são membros plenos e o formato adotado será um Comitê Especial de População e Desenvolvimento, a se reunir no período ordinário de sessões da Comissão Econômica para América

Latina e Caribe (CEPAL), que deve acontecer em junho de 2004 em Porto Rico, ou seja, em território norte-americano. Dado o caráter das sessões, esta será, inevitavelmente, uma negociação de nível ministerial e resultará numa resolução. Para evitar-se a destruição do consenso de 1994 é crucial construir um consenso regional robusto no sentido de reafirmar-se o conteúdo do Programa de Ação da Conferência do Cairo¹⁸.

Conclusões

Neste artigo buscamos revistar os vários ciclos da polêmica acerca da correlação entre população e desenvolvimento. Para Adam Smith, Condorcet e os primeiros teóricos da transição demográfica não existia um “problema populacional”, já que a população tendia a se adaptar ao desenvolvimento e vice-versa. Já para Malthus e os neomalthusianos, o elevado crescimento da população é o principal problema que impede o desenvolvimento econômico e o bem-estar social. Karl Marx inverteu a equação e argumentou que a população era uma vítima do “problema social”, isto é, a pobreza era fruto não da alta natalidade, mas da exploração capitalista.

A polêmica entre os seguidores de Malthus e de Marx continuou no século XX de forma um pouco diferente. O debate voltou-se para as prioridades dos termos. As correntes neomalthusianas argumentavam que sem a redução da natalidade o desenvolvimento não decolaria e, portanto, a prioridade das políticas públicas deveria ser difundir o planejamento familiar. As correntes de esquerda, incluindo as marxistas, argumentavam que sem o desenvolvimento não existiria queda da natalidade e, assim, a prioridade das políticas públicas deveria ser promover o progresso econômico e social.

¹⁷ Um processo de negociação semelhante aconteceu durante a 37ª Reunião Ordinária da Comissão de População da ONU, em abril de 2003, em Nova York. Também neste caso os EUA repudiaram a reafirmação do Cairo e uma vez mais ficaram isolados, pois se constituiu um forte consenso entre o G-77 e a União Européia para conter a posição americana.

¹⁸ A reunião do Comitê Especial de População e Desenvolvimento, prevista para junho de 2004, será precedida de duas reuniões sub-regionais: o Caribe deve se reunir em Port of Spain (Trinidad, novembro de 2003) e a América Latina em Santiago do Chile, em data a ser confirmada (dezembro de 2003 ou março de 2004). Serão realizadas ainda, em abril de 2004, duas mesas-redondas temáticas, sobre HIV-AIDS e sobre a relação entre gênero e pobreza, também em Porto Rico.

O problema populacional, em sua concepção macro, torna-se objeto de disputas políticas e ideológicas. Conseqüentemente, a natalidade e a reprodução são vistas de maneira agregada, como componentes de políticas macroeconômicas mais amplas. Os interesses institucionais sobrepõem-se aos interesses individuais.

A disputa ideológica durante grande parte do século XX acentuou as relações antagônicas entre população e desenvolvimento. Todavia, a partir dos anos 70, graças à intervenção do movimento de mulheres, dos defensores dos direitos humanos e dos ambientalistas, a polêmica sobre o problema populacional deslocou-se do plano macroeconômico e demográfico para o plano da saúde, dos direitos sexuais e reprodutivos e dos direitos humanos e ambientais. Além disto, o fim da Guerra Fria e a queda generalizada das taxas de fecundidade facilitaram a mudança dos paradigmas demográficos e atenuaram as disputas políticas e ideológicas.

No debate histórico sobre o problema populacional, as forças de direita geralmente assumiam uma postura controlista e as forças de esquerda, um posicionamento natalista. No final do século XX a questão ficou mais complexa. Houve inclusive mudanças significativas, como no caso da China, que protagonizou a luta contra o neomalthusianismo na Conferência de Bucareste, em 1974, e cinco anos depois implementou o programa mais radical de controle da natalidade de que se tem notícia.

Na virada do milênio, se por um lado ainda existem países que possuem altas taxas de crescimento, o que justifica o medo da “explosão populacional” por parte de alguns demógrafos, por outro lado existem diversos países que têm apresentado redução da população, justificando o medo da “implosão demográfica” ou do “suicídio populacional”. Se na maioria dos países do mundo as taxas de mortalidade caíram, existem países africanos que têm apresentado declínio na esperança de vida devido à epidemia da AIDS. Se ainda

existem no mundo políticas de “controle da natalidade”, também existem políticas pró-natalistas visando aumentar a fecundidade. Isto acontece independentemente do nível de desenvolvimento dos países e da filiação ideológica.

A Plataforma de Ação da Conferência Internacional de População e Desenvolvimento do Cairo, realizada em 1994, reafirmou o compromisso com o desenvolvimento econômico, adicionado do conteúdo social e ambiental, enfatizando a necessidade de combate à pobreza, às desigualdades nacionais e internacionais e a todas as formas de discriminação de raça, etnia e gênero, além de apontar para o empoderamento das mulheres. Dez anos depois, esta plataforma continua válida. Os resultados da CIPD do Cairo representaram um grande avanço na discussão sobre população e desenvolvimento, tanto em termos teóricos, quanto em termos de propostas práticas de ação.

Contudo, as conquistas do Cairo ainda têm um longo caminho para se tornarem realidade e estão sob ameaça, devido ao crescimento do conservadorismo moral e do fundamentalismo religioso. Do ponto de vista político, a hora é de fincar trincheiras para garantir os direitos sexuais e reprodutivos. É hora também de se evitar as armadilhas ideológicas, garantindo uma discussão objetiva na rodada do Cairo + 10. Conhecer a história da polêmica sobre população e desenvolvimento é um importante passo para se evitar retrocessos.

Do ponto de vista acadêmico, cabe aos estudos demográficos sair da dicotomia controlismo *versus* natalismo e lançar luz sobre os problemas populacionais, tais como epidemia de AIDS, envelhecimento, migração internacional, fecundidade abaixo do nível de reposição, novos arranjos familiares etc. A Demografia deve aperfeiçoar seus instrumentais analíticos, cada vez menos de forma ideológica e mais no sentido científico, visando contribuir para a superação da tríade fome-epidemias-guerras e para a melhoria das condições de vida, o progresso econômico e o bem-estar social da humanidade.

Referências bibliográficas

- ALVES, J.A.L. A Conferência do Cairo sobre População e Desenvolvimento e o paradigma de Huntington. **Revista Brasileira de Estudos de População**, v. 12, ns. 1-2, jan./dez. 1995.
- ALVES, J.E.D. Mitos e realidade da dinâmica populacional. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 12, Caxambu, MG, 2000. **Anais...** Belo Horizonte: ABEP/Cedeplar-UFMG, 2000. (CD-ROM).
- _____. A polêmica Malthus *versus* Condorcet reavaliada à luz da transição demográfica. **Texto para Discussão**, ENCE/IBGE, Rio de Janeiro, n. 4, 2002. Disponível em: <<http://www.ence.ibge.gov.br/textodiscussao/textodiscussao.html>>.
- BARBIERI, T. Gender and population policies: some reflection. **Reproductive Health Matters**, n. 1, May, 1993.
- BARROSO, C. As mulheres e as Nações Unidas: as linhagens do Plano Mundial de População. **Tempo Social**. Revista de Sociologia da USP, 1(1), 1º semestre 1989, p. 183-197.
- BARSTED, L. **Relatório do Encontro de Saúde e Direitos Reprodutivos**: um debate entre mulheres. Rio de Janeiro: CEPIA, 1993.
- BERQUÓ, E. e CAVENAGHI, S. Direitos reprodutivos de mulheres e homens face à nova legislação sobre esterilização voluntária. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 13, Ouro Preto, MG, 4-8 de novembro de 2002. **Anais...** ABEP, 2002. Disponível em: <www.abep.org.br>.
- COALE, A. The demographic transition: a summary, some lessons and some observations. In: CHO, L. e KOBAYASHI, K. (eds.), **Fertility transition of East Asian populations**. Honolulu: University Press of Hawaii, 1979, cap. 2.
- COALE, A. e HOOVER, E. **População e desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1966.
- CONDORCET, J.A.N. **Esboço de um quadro histórico dos progressos do espírito humano**. Campinas: Editora da Unicamp, 1993.
- CORRÊA, S. Saúde reprodutiva, gênero e sexualidade: legitimação e novas interrogações. In: GIFFEN, K. e COSTA, S. H. (orgs.), **Questões da saúde reprodutiva**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 1999.
- CORRÊA, S. e ÁVILA, M.B. Direitos sexuais e reprodutivos: pauta global e percursos brasileiros. In: BERQUÓ, E. (org.), **Sexo e vida: panorama da saúde reprodutiva no Brasil**. Campinas: Editora da Unicamp, 2003.
- CORRÊA, S. e REICHMANN, R. **Population and reproductive rights: feminist perspectives from the South**. Londres: ZED Books, 1994.
- CORRÊA, S. e SEN, G. **Cairo + 5: no olho da tempestade**. Rio de Janeiro: Observatório da Cidadania, 1999.
- DIXON-MUELLER, R. **Population policy and women's rights: transforming reproductive choice**. Westport: Praeger, 1993.
- HODGSON, D. Orthodoxy and revisionism in American demography. **Population and Development Review**, Nova York, v. 14, n. 4, December 1988.
- HODGSON, D. e WATKINS, S.C. Feminists and neomalthusians: past and present alliances. **Population and Development Review**, Nova York, v. 23, n. 3, September 1997, p. 469-523.
- LI, J. One-child policy: how and how well it worked? A case study of Hebei province, 1979-88. **Population and Development Review**, Nova York, v. 21, n. 3, September 1995, p. 563-585.
- MALTHUS, T.R. **Ensaio sobre a população**. São Paulo: Abril Cultural, Coleção Os Economistas, 1983.
- MARX, K. **O capital**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.
- MCNICOLL, N. The agenda of population studies: a commentary and a complaint.

Population and Development Review, Nova York, v. 18, 1992, p. 399-420.

NOTESTEIN, F. Population: the long view. In: SCHULTZ, T.W. (ed.), **Food for the world**. Chicago: University of Chicago Press, 1945.

ROCHA, M.I.B. Política demográfica e parlamento: debates e decisões sobre o controle de natalidade. **Textos NEPO**, Unicamp, Campinas, n. 25, 1993.

SEN, A. **Population policy**: authoritarianism versus cooperation. Nova Delhi: International Lecture Series on Population Issues, 1995.

SMITH, A. **A riqueza das nações**: investigação sobre sua natureza e suas causas. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

SOUZA, C.M. Dos estudos populacionais à saúde reprodutiva. In: FUNDAÇÃO FORD, **Os 40 anos da Fundação Ford no Brasil**: uma parceria para a mudança social. São Paulo: Edusp, 2002.

Abstract

Demography and ideology: historical paths and the challenges of Cairo+10

The article provides an overview of the debate on population and development as it has evolved in the last two hundred years and offers a synthetic analysis of ideological positions taken by the diverse political and social actors that have been involved in the disputes regarding the subject in different historical moments. The paper emphasizes the evolution of the debate from the 1950's on, giving special attention to the international conferences on population that have occurred in that period, in particular the International Conference on Population and Development (ICPD) that took place in Cairo (1994). The article also examines the unfoldings of ICPD in the last ten years and within that analyzes few elements of the demographic debate as well as of political and policy injunctions that may influence the process known as Cairo + 10 that will develop in 2004, when the implementation of ICPD in Latin America and the Caribbean will be reviewed.

Key words: Population and development. Demography and ideology. Feminism. Cairo Conference. Cairo + 10.

Recebido para publicação em 30/9/2003.
Aceito para publicação em 21/11/2003.