

A Conferência do Cairo sobre População e Desenvolvimento e o paradigma de Huntington

J.A. Lindgren Alves*

Ao descrever o paradigma do conflito entre civilizações, estas fundamentadas nas grandes religiões, como novo esquema conceitual sucessor da Guerra Fria, Huntington sequer contemplou a possibilidade, tão próxima no tempo, de uma aliança estratégica entre o dogma cristão e as tradições corânicas. E essa aliança, na forma de apoios mútuos e articulações de delegados, foi sensível, audível e visível nas deliberações do Cairo.

Uma vez ultrapassada, na prática e na teoria, a fase das discussões em torno do fim da história tal como concebido por Francis Fukuyama (1989), o artigo de Samuel Huntington (1993) sobre o choque das civilizações tem sido, muito provavelmente, o ensaio teórico das relações internacionais mais influente destes tempos pós-Guerra Fria. Nele se define, em substituição ao modelo bipolar político-ideológico prevalecente no período 1945-89, um novo paradigma de comportamento e conflito entre as nações, basea-

do nas culturas erigidas sobre as grandes religiões.

Publicado no verão setentrional de 1993, o artigo logo provocou reações entre os estudiosos da matéria, geralmente contra a argumentação exposta. A maioria contestava o modelo por enfoques não abordados explicitamente por Huntington, fosse apontando outras tendências contemporâneas extraculturais mais indicativas do aprofundamento do fenômeno da globalização, fosse enquadrando-o como simples variante do paradig-

* Diplomata, membro titular da Subcomissão de Prevenção da Discriminação e Proteção das Minorias da ONU. Foi delegado à Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento, realizada no Cairo em setembro de 1994.

ma do realismo (1). No entanto, poucos parecem ter observado até agora – nem o próprio Huntington na primeira tréplica publicada (1994: 171) – que o teste mais próximo do modelo por ele visualizado iria ser oferecido pela Conferência do Cairo de 1994. E que nela ficaria patente um tipo de aliança estratégica não prevista na esfera das culturas, assim como uma outra possibilidade de divisão do mundo, cruzando as fronteiras das grandes civilizações.

Terceiro grande conclave mundial da década de 90, a Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento, celebrada no Cairo de 5 a 13 de setembro de 1994, inscreve-se no amplo conjunto de iniciativas em curso, sob a égide das Nações Unidas, no campo social com o propósito de melhor adequar o planeta para o próximo milênio. Refletiu, assim, naturalmente, as principais tendências verificadas nas relações internacionais da época contemporânea, trazendo à luz, ao mesmo tempo, outros paradigmas, encobertos até então pelos diferentes fatores que já se haviam apresentado mais imediata e visivelmente com o fim das rivalidades ideológicas entre comunismo e capitalismo.

Cercada de sensacionalismo em função da ampla e natural divulgação pelos *media* das posições divergentes que inevitavelmente se apresentam por ocasião de eventos congêneres, a Conferência do Cairo produziu exagerada celeuma antes de sua realização, traduzida sobretudo em polêmicas acaloradas em quase todos os países.

As apreensões podem ser compreendidas com naturalidade em vista de

alguns subtemas inerentes às questões populacionais, que, a par da abordagem macroestrutural, envolvem necessariamente conceitos e valores de foro íntimo e conteúdo ético, como a família, a procriação e os direitos individuais. Exagerado foi o nível de estridência das preocupações prévias às deliberações do Cairo, magnificadas pelo desconhecimento ou por leituras superficiais dos textos em discussão. Afinal, se comparada com a Conferência do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, e com a Conferência de Viena sobre Direitos Humanos, a preparação para a Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento foi relativamente tranqüila. Talvez por isso não tenha captado a atenção de Samuel Huntington (2).

Diferentemente do ocorrido com as outras duas conferências, a agenda para a do Cairo fora estabelecida sem maiores dificuldades, e o projeto de documento a ser por ela adotado, discutido nas sessões do Comitê Preparatório no período 1991-93, continha poucas passagens entre colchetes – os colchetes significando sempre a inexistência de consenso. Em vista desse fato, as delegações presentes na capital egípcia, ao deliberarem sobre o formato da Conferência, não consideraram sequer necessário constituir um Comitê de Redação. A busca do consenso e a retirada dos colchetes ficaram a cargo do único comitê estabelecido: o Comitê Principal.

Não quer isto dizer que as negociações tenham sido fáceis ou desinteressantes. Ao contrário, a Conferência exigiu grande esforço conciliatório, muita habilidade diplomática, acomodações e

(1) O número imediatamente posterior da *Foreign Affairs* trazia várias réplicas ao ensaio de Huntington. A polêmica foi editada no Brasil pela revista *Política Externa* (São Paulo, Paz e Terra, vol. 2, n. 4, mar.-abr.-maio, 1994). Dentre textos brasileiros ver Chiappin (1994).

(2) Ou, talvez, precisamente por contrariar a idéia do choque de civilizações Huntington não se tenha interessado. Afinal, ele assimilou logo as diferentes concepções civilizacionais dos direitos humanos verbalizadas nos debates da Conferência de Viena, utilizando-as em reforço a suas teses na tréplica (Huntington, 1994:171).

concessões recíprocas, além de uma alocação de tempo para o trabalho do Comitê Principal muito superior ao originalmente previsto. Houve, inclusive, momentos de forte tensão, quando a inflexibilidade de alguns em reconhecer as dificuldades dos demais parecia poder provocar a ruptura do diálogo e o encerramento da Conferência sem um documento consensual.

É, assim, importante que o Programa de Ação do Cairo, com contribuições substantivas e inovadoras ao tratamento da questão da população e de suas interligações com o tema do desenvolvimento, tenha conseguido um nível inédito de consenso, inclusive da parte da Santa Sé. É importante, também, que o documento tenha processado adequadamente os insumos das duas conferências internacionais precedentes e fornecido orientações para as outras já então programadas pela ONU: a Cúpula do Desenvolvimento Social, em Copenhague, em março de 1995, a IV Conferência Mundial sobre a Mulher, em Pequim, em setembro de 1995, e a II Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat-II), em Istambul, em junho de 1996.

Quanto às insólitas alianças formadas no Cairo, a serem explicitadas mais adiante, embora não cheguem a configurar um novo modelo de blocos ideológicos, são uma tendência que se tem reconfirmado desde então. Sem propriamente invalidar o paradigma de Huntington, constituem um dado novo que o qualifica. Além de requererem atenção nas análises da realidade contemporânea,

necessitam, sobretudo, ser levadas em conta por todos os atores, governamentais e não-governamentais, operantes no campo das relações internacionais. Tanto para impedir que as civilizações se choquem, como para evitar que se cindam na forma de novos blocos antagonísticos.

Antecedentes temáticos

Embora precedida por duas conferências mundiais, de caráter técnico-científico, sobre o tema – em Roma, em 1954, e em Belgrado, em 1965 –, e por isso denominada *Terceira Conferência Mundial sobre População*, a Conferência de Bucareste de 1974 foi, na verdade, a *primeira* grande conferência intergovernamental a tratar do assunto. Realizada em plena Guerra Fria, sob influência das cataclísmicas previsões do Clube de Roma (3), o encontro de Bucareste foi sobretudo um palco de divergências entre posições "controlistas" e "natalistas".

Entre os "controlistas" situavam-se os países asiáticos e os ocidentais desenvolvidos. Dentre estes, a postura mais radical era dos Estados Unidos. Sua delegação propugnava a drástica redução das taxas de fecundidade no mundo, assinalando que "[...] a alternativa pode estabelecer a diferença entre uma vida decente ou a morte prematura para centenas de milhões na próxima geração, ou ainda mais para a geração seguinte" (4).

No pólo ideologicamente oposto, os países socialistas entendiam ser a população um "fator neutro", cujos problemas

(3) Cujo estudo *The limits to growth* (New American Library, 1972), apesar de servir de pretexto para inaceitáveis tentativas de imposições de "crescimento zero" aos países em desenvolvimento, teve o inquestionável mérito de lançar alertas internacionais para a natureza finita dos recursos do planeta em face do caráter predatório, inclusive ao meio ambiente, do modelo de desenvolvimento adotado universalmente e do crescimento populacional incontrolado.

(4) A citação do discurso de Caspar Weinberger, então secretário de Saúde, Educação e Bem-Estar, é extraída de trechos reproduzidos por Johnson (1994:111; tradução minha).

se deviam unicamente às injustiças dos sistemas econômicos e à propriedade desigual dos meios de produção.

Para a África, em geral – salvo raras exceções, como o Quênia –, o maior problema seria a subpopulação de seus espaços vazios. Em situação assemelhada, a Argentina era veementemente "natalista", como também o eram, com graus de convicção variados, quase todas as demais delegações da América Latina.

Em um período em que os países em desenvolvimento tinham forte capacidade de articulação multilateral em defesa de uma nova ordem econômica internacional, o Plano de Ação de Bucareste, impreciso em termos de alvos numéricos ou estratégias de ação, *convidava* os países a considerar a conveniência de adotarem políticas populacionais, no contexto do desenvolvimento socioeconômico, e indicava o papel de apoio da cooperação internacional, "baseada na coexistência pacífica de Estados com diferentes sistemas sociais".

Reunida dez anos depois, para avaliar a implementação do Plano de Ação de Bucareste, a Conferência do México de 1984 ocorria após a adoção, em muitos países, de políticas de apoio ao planejamento familiar ou de programas de planejamento populacional. O dado mais curioso foi a total inversão de posição dos Estados Unidos, então sob a administração Reagan, com relação a Bucareste, pois foram eles os primeiros a advogar a neutralidade do fator populacional, declarando, textualmente: "Primeiro, e acima de tudo, o crescimento populacional não é bom nem mau. Torna-se um ativo ou um problema em conjunção com outros fatores, tais como a política econômica, as dificuldades sociais, e a habilidade para colocar os homens e mulheres adicionais em trabalhos produtivos." (5).

A China, porém, já havia adotado desde 1979 a prática de "um filho por casal", e fez a defesa arraigada de sua política, apresentando forte contrapeso à nova postura norte-americana – então assimilável à posição tradicional do Leste Europeu. O país africano mais expressivo na época, a Nigéria, anunciou a intenção de promover "um enfoque integrado para o planejamento populacional", de forma a evitar que a taxa de crescimento de sua população impusesse, a longo prazo, carga excessiva sobre a economia nacional. A delegação do Brasil, por sua vez, comunicou que o governo federal havia acabado de aprovar a integração do apoio ao planejamento familiar aos serviços públicos de saúde.

Essencialmente, a maior inovação propiciada pela Conferência do México com relação a Bucareste foi a atenção dada à situação e ao papel da mulher. As Recomendações de 1984 observavam que a capacidade das mulheres de controlar sua própria fecundidade constituía base importante para o gozo de outros direitos; da mesma forma, a garantia de oportunidades socioeconômicas iguais às dos homens, assim como a provisão dos serviços e meios necessários, permitiriam a elas assumir maior responsabilidade em suas vidas reprodutivas. O planejamento familiar foi objeto de 11 recomendações que realçavam a necessidade de os governos fornecerem educação e meios "aos casais e indivíduos para alcançarem o número desejado de filhos" (Recomendação 25). Quanto ao aborto, foi ele tratado na Recomendação 18, nos seguintes termos:

"Todos os esforços devem ser feitos para reduzir a morbidade e a mortalidade maternas.

Os governos são instados a [...] e) tomar as medidas apropriadas para auxiliar as

(5) O discurso é do senador James Buckley, chefe da delegação norte-americana. A citação é também retirada de Johnson (1994: 166; tradução minha).

mulheres a evitarem o aborto, que em nenhum caso deve ser promovido como método de planejamento familiar, e, sempre que possível, a prover tratamento humano e aconselhamento às mulheres que tenham recorrido ao aborto." (ICPD Secretariat, 1994)

Verifica-se, assim, que quase todos os subtemas mais delicados, objeto de controvérsias no Cairo, já haviam sido considerados e registrados em documentos internacionais precedentes. O caminho traçado no processo preparatório da Conferência de 1994 não era, portanto, ignoto; nem seus marcos, tabus.

É importante notar que, tanto em Bucareste, em 1974, como na Cidade do México, em 1984, a Santa Sé manifestou o mesmo tipo de apreensões e discordâncias com as deliberações, e dissociou-se do consenso na aprovação dos documentos finais, sendo sua a única delegação a fazê-lo. A dissociação não se repetiu no Cairo.

As circunstâncias da Conferência do Cairo

Com o fim do bloco socialista e o conseqüente esvaziamento das teses por ele propaladas como "marxistas", a noção de "neutralidade" do fator população perdeu seu substrato ideológico, assim como seus propugnadores históricos. Nos Estados Unidos, por sua vez, a eleição do democrata Bill Clinton, em campanha eleitoral arraigadamente liberal, deslocou do centro de influências a "moral majority" que tanto determinara as posições republicanas de Reagan e de Bush, reabrindo-se a possibilidade de o gover-

no encarar a questão populacional em seu peso específico.

Nos foros internacionais, os preparativos para a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento prenunciavam a crescente afirmação de um conceito novo, que se consagraria na Rio-92: o do *desenvolvimento sustentável*, a englobar simultaneamente os sistemas produtivos, os padrões de consumo, a pobreza, o crescimento econômico, a população e a sustentabilidade da vida no planeta. Não foi difícil, portanto, superar, desde a convocação da Conferência do Cairo, as antigas dicotomias entre "controlismo" e "natalismo", "planejamento populacional" e "desenvolvimento econômico". Desde o primeiro momento – a adoção da Resolução 1989/91 pelo ECOSOC – decidiu-se que a Conferência de 1994, ao contrário das de Bucareste e do México, seria sobre *população e desenvolvimento*, evidenciando-se, assim, a estreita interligação dos dois temas

De fato, foram tranqüilas as duas primeiras sessões do Comitê Preparatório, em março de 1991 e maio de 1993, quando se definiram consensualmente os pontos prioritários da Conferência – população, meio ambiente e desenvolvimento; políticas e programas populacionais; população e mulher; planejamento familiar, saúde e bem-estar familiar; crescimento populacional e estrutura demográfica; distribuição populacional e migrações –, bem como os tópicos conceituais para inclusão no documento final – a relação entre população, meio ambiente, crescimento econômico sustentado e desenvolvimento; a capacitação e o fortalecimento (*empowerment*) da mulher (6); o envelhecimento da população; saúde e

(6) A expressão *empowerment of women*, de tradução imprecisa, foi utilizada reiteradamente no projeto e incorporada ao Programa de Ação, vindo a ser um de seus conceitos mais importantes. A expressão conota capacitação, fortalecimento do status, assim como, sem dúvida, maior participação no poder, público e privado. Nas citações e paráfrases que virão adiante optei simplificadamente por "capacitação", seguida da reprodução entre parêntesis do termo original *empowerment*.

mortalidade; distribuição populacional; urbanização e migrações internas; migrações internacionais; saúde reprodutiva e planejamento familiar; parceria entre governos e ONGs (IISD, 1994, p. 1). Este último tópico, por sinal, reflete um dos fenômenos mais marcantes da década: o extraordinário crescimento e a grande assertividade das organizações não-governamentais, nas esferas doméstica e internacional, como atores de peso sobretudo no tratamento dos temas globais, particularmente os do meio ambiente, dos direitos humanos, da situação da mulher, do desenvolvimento social e das questões populacionais.

Foi somente na terceira sessão do Comitê Preparatório, em abril de 1994, que o dissenso se manifestou, liderado pela delegação da Santa Sé, acompanhada esta por alguns países latino-americanos – que antes haviam aceito as idéias principais do projeto de documento final, no chamado Consenso Latino-Americano e do Caribe sobre População e Desenvolvimento, alcançado na Conferência Regional Preparatória do México em abril de 1993. Foram, assim, encaminhados ao Cairo entre colchetes os trechos do projeto referentes à definição de planejamento familiar, saúde e direitos reprodutivos, maternidade segura, necessidades sexuais e reprodutivas dos adolescentes, bem como aos recursos financeiros necessários à implementação do Plano.

As objeções essenciais levantadas pela Santa Sé são conhecidas, e não diferiam das apresentadas nas conferências anteriores. Todas se encaminhavam no sentido de rejeitar a idéia de controles não-naturais da fecundidade, do aborto em qualquer circunstância e da adoção de práticas que pudessem de alguma forma coonestar relações extramatrimoniais ou a sexualidade dos adolescentes. Entendia ainda a Santa Sé que o espírito do projeto era demasiado individualista.

O dado novo que propiciou o grande acirramento das controvérsias em tor-

no da Conferência, na esfera internacional, foi um fator característico da realidade pós-Guerra Fria: o crescimento generalizado do fundamentalismo religioso, sobretudo o islâmico. Possivelmente despertados pelas objeções do Vaticano a passagens específicas do projeto de Programa de Ação, hierarcas de todos os credos, mas sobretudo muçulmanos, passaram a encarar a Conferência como um exercício amoral e ateu. O próprio *imam* da Universidade de Al Azhar, no Cairo, condenou de início a realização da Conferência, mudando de posição no seu decorrer, à luz da evolução dos trabalhos. Eram consideradas provocativas às leis e tradições islâmicas tanto as propostas relativas à sexualidade, quanto as recomendações concernentes à igualdade de direitos entre os gêneros, uma vez que a *shari'a* estabelece claras e assumidas distinções no tratamento de homens e mulheres, nos processos judiciais, no direito penal e na esfera cível.

A Arábia Saudita, o Líbano, o Iraque e o Sudão decidiram boicotar o evento, apesar dos esforços do Egito para fazê-los ver que mais útil para a fé islâmica seria confrontar os eventuais excessos do texto com a participação ativa. Esta foi a posição seguida pela Santa Sé e pela maioria dos demais países muçulmanos, inclusive aqueles de ordenamento jurídico rigorosamente religioso, como o Irã. Ainda assim a Conferência se iniciou sob a ameaça amplamente divulgada pelos fundamentalistas egípcios – que haviam acabado de atacar um ônibus de turismo no sul do país, assassinando um menino espanhol – de que perpetrariam atentados contra os delegados estrangeiros.

As ameaças não surtiram efeito. A Conferência do Cairo contou com delegações de 182 países, cerca de 2 mil ONGs no fórum paralelo de organizações não-governamentais e grande afluência de jornalistas. Congregou, ao todo, cerca de 20 mil pessoas de nacionalidades diver-

sas – o dobro da Conferência de Viena sobre Direitos Humanos de 1993.

Ao longo de toda a Conferência, porém, nos discursos em plenário, nas negociações do Comitê Principal, nas discussões dos Grupos de Trabalho, nas articulações de corredores e na panfletagem dos militantes presentes, das mais diversas correntes, o que parecia delinear-se era um conflito distinto daqueles a que o mundo estava acostumado, de sentido Leste-Oeste ou de sentido Norte-Sul. Tampouco fora previsto por Samuel Huntington no seu *The clash of civilizations?*

Ao descrever o paradigma do conflito entre civilizações, estas fundamentadas nas grandes religiões, como novo esquema conceitual sucessor da Guerra Fria, Huntington sequer contemplou a possibilidade, tão próxima no tempo, de uma aliança estratégica entre o dogma cristão e as tradições corânicas. E essa aliança, na forma de apoios mútuos e articulações de delegados, foi sensível, audível e visível nas deliberações do Cairo (7). Não havendo contemplado tal tipo de aliança, Huntington tampouco poderia prever as linhas de fissura intracivilizacionais e as novas formas de composição de grupos ensaiadas no Cairo para tratar do tema da população – e reconfirmadas posteriormente em Copenhague, nas discussões sobre o desenvolvimento social.

As inusitadas fissuras colocavam de um mesmo lado a Santa Sé e o Irã, a Argentina e a Líbia, Malta e Iêmen, Honduras e Kuwait. No extremo oposto situavam-se a União Européia e os Estados

Unidos, com alguns apoios afro-asiáticos. O meio termo, que logrou servir de ponte entre os dois pólos opostos, foi oferecido por países de culturas e civilizações variadas, como o Brasil, o Paquistão, o México e a Namíbia.

Acima, portanto, das diferenças entre Oriente e Ocidente e entre formas de organização social coletivistas e individualistas, da contraposição política entre autoritarismo e democracia, das disputas socioeconômicas entre países ricos e países pobres, e das distinções e rivalidades entre as crenças coletivas de cada grupo de nações, o que se esboçou no Cairo não foi um conflito de civilizações, mas sim outro paradigma de antagonismo internacional, contrapondo fé e realidade social, religião e secularismo, teocracia e Estado civil.

O esboço, felizmente, não se materializou em obra. As fissuras não fraturaram o trabalho coletivo. Para tanto, muitos elementos contribuíram. Entre estes – e a par da existência de delegações com posições naturalmente conciliatórias (8) – terá tido forte influência o fato de a Conferência realizar-se num país muçulmano tolerante, geograficamente cercado de Estados fundamentalistas, e cujo governo vem enfrentando agressões terroristas de grupos fanáticos islâmicos.

Foi significativo o discurso de abertura do presidente Hosni Mubarak, dando as boas-vindas aos delegados no Cairo, “[...] cidade [...] em cujo céu se entrelaçam os minaretes do Islã e as torres das igrejas, onde se propagam a tolerância e o amor, e que ilumina pela luz da fé o esforço do homem egípcio neste vale

(7) Os jornais de ONGs que circulavam no recinto da Conferência a ela se referiam como “The Unholy Alliance”, em alusão jocosa à “Santa Aliança” formada ao término das guerras napoleônicas para a restauração das monarquias européias. A expressão jornalística “pegou” e foi repetida abundantemente na Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Social, em Copenhague, em março de 1995.

(8) Um participante não-governamental da Conferência do Cairo contou cerca de 50 passagens do Programa de Ação cuja linguagem consensual finalmente aprovada foi sugerida pela delegação brasileira (Donald Sawyer, palestra na Universidade de Brasília, setembro de 1994, anotações datilografadas).

abençoado pelas Palavras dos versículos do Corão, assim como pelas Palavras do Evangelho e pelos textos da Tora" (9).

Ainda mais expressiva foi a alocução da primeira-ministra Benazir Bhutto ao ressaltar sua condição de mulher, mãe, esposa e chefe de governo da maior nação muçulmana com eleições democráticas, assinalando que o Programa de Ação não deveria ser encarado como uma Carta destinada a impor o adultério e o aborto, nem os participantes deveriam permitir que uma minoria de mentalidade estreita ditasse a agenda (IISD, 1994, p. 3) (10).

O Programa de Ação do Cairo

Com 113 páginas e 16 capítulos, o projeto de Programa de Ação encaminhado à Conferência do Cairo pelo Comitê Preparatório abordava o tema da população de forma abrangente, conforme evidenciado pelos próprios títulos:

1. Preâmbulo;
2. Princípios;
3. Inter-relações entre população, crescimento econômico sustentado e desenvolvimento sustentável;
4. Igualdade de gênero, equidade e capacitação (*empowerment*) da mulher;
5. A família, seus papéis, composição e estrutura;
6. Crescimento e estrutura populacional;
7. Direitos reprodutivos [saúde sexual e reprodutiva] e planejamento familiar;
8. Saúde, morbidade e mortalidade;
9. Distribuição populacional, urbanização e migrações internas;

10. Migrações internacionais;
11. População, desenvolvimento e educação;
12. Tecnologia, pesquisa e desenvolvimento;
13. Ações nacionais;
14. Cooperação internacional;
15. Parceria com o setor não-governamental;
16. Seguimento da Conferência" (Nações Unidas, 1994, doc./CONF. 171/L.1).

Com exceção do Preâmbulo e dos Princípios, todos os capítulos apresentavam-se subdivididos em três partes: bases para ação, objetivos e ações.

O próprio enunciado dos temas demonstra a ligeireza com que se disseminou a idéia de que o evento do Cairo seria uma "conferência sobre o aborto". Conforme acima grafado – e assim recebido no Cairo –, apenas um único subtema, no capítulo 7, era objeto de dissenso ao se iniciar a Conferência (em contraste, por exemplo, com os mais de 200 colchetes, em quase todos os subtemas, que teve de enfrentar a Comissão de Redação na Conferência de Viena sobre Direitos Humanos) (11). Com exceção do Preâmbulo e dos Princípios, os demais capítulos, igualmente relevantes, já haviam sido extensamente discutidos nas sessões do Comitê Preparatório e obtido notável nível de consenso.

A par do Capítulo 7, sem dúvida o mais controvertido, colchetes circundavam algumas passagens e expressões em outros capítulos, a maioria das quais repetia, de maneira inegavelmente insistente, senão obsessiva, temas ainda controversos, atinentes ao exercício das funções reprodutivas. Sobre o aborto existia um único parágrafo, no Capítulo 8, com

(9) Tradução da versão francesa, reproduzida no periódico *Le Progrès Egyptien*, Cairo, 6/9/94.

(10) O discurso da senhora Bhutto foi dos mais comentados entre as delegações à Conferência.

(11) Sobre o assunto ver Saboia (1993).

duas versões alternativas, ambas entre colchetes.

Embora nenhuma das duas versões originais do parágrafo 8.25 procurasse estimular a prática do aborto, mas sim instar ao reconhecimento de sua ampla ocorrência como uma questão de saúde pública, a ser encarada de frente, ambas foram rejeitadas, assim como uma terceira, quase consensual, produzida em um grupo de trabalho informal do Comitê Principal. À Santa Sé e a algumas delegações latino-americanas causavam dificuldades quaisquer menções a *aborto inseguro* – pois todas as formas de aborto são, por definição, “nocivas ao feto” – ou a *aborto legal* – já que, para a ortodoxia católica, a prática viola o direito à vida do nascituro. Os muçulmanos tinham menos problemas com esse ponto porque as leis corânicas permitem o aborto em caso de risco de vida para a mãe.

A solução finalmente encontrada para a retenção da expressão *aborto inseguro* foi a aposição de asterisco remissivo e nota de rodapé na qual se reproduz a definição da Organização Mundial da Saúde: “procedimento para terminar com uma gravidez indesejada realizado seja por pessoas sem as necessárias qualificações, seja em condições desprovidas dos mínimos padrões sanitários, ou envolvendo os dois casos”. Quanto ao *aborto legal*, a expressão foi substituída por “circunstâncias em que o aborto não seja contrário à lei”. Com reservas da Santa Sé e dos países que a seguiam mais estreitamente, o texto adotado, sem votos contrários, no Programa de Ação diz:

“Em nenhum caso deve o aborto ser promovido como método de planejamento familiar. Os Governos e as organizações intergovernamentais e não-governamentais relevantes são instados a fortalecer seu compromisso com a saúde da mulher, a enfrentar o impacto na saúde do aborto inseguro como um grave problema de saúde pública, e a reduzir o recurso ao aborto, através de serviços de planejamento familiar expandidos e

aperfeiçoados.[...] Nas circunstâncias em que o aborto não seja contrário à lei, deve ele ser seguro. Em todos os casos as mulheres devem ter acesso a serviços qualificados para lidar com complicações advindas de aborto. Aconselhamento pós-aborto, educação e serviços de planejamento familiar devem ser prontamente oferecidos, com vistas também a evitar a repetição de abortos.” (Nações Unidas, 1994, parágrafo 8.25: 61)

O capítulo 7, objeto de intensas e difíceis negociações, passou a ter por título, na forma finalmente acordada, tão-somente “Direitos reprodutivos e saúde reprodutiva”. A saúde reprodutiva é definida como sendo

“[...] um estado de completo bem-estar físico, mental e social, e não apenas ausência de doença ou enfermidade, em todas as matérias relacionadas com o sistema reprodutivo, suas funções e processos. A saúde reprodutiva implica portanto que as pessoas estejam aptas a ter uma vida sexual satisfatória e segura, que tenham a capacidade de reproduzir-se e a liberdade de decidir fazê-lo se, quando e quantas vezes desejarem. Implícito nesta última condição está o direito de homens e mulheres de serem informados e de ter acesso a métodos de planejamento familiar de sua escolha [...] que não sejam contra a lei [...]” (Nações Unidas, 1994, parágrafo 7.2: 41)

Quanto aos direitos reprodutivos, são eles definidos da seguinte maneira:

“Levando em conta a definição acima (da saúde reprodutiva), os direitos reprodutivos englobam certos direitos humanos já reconhecidos em leis nacionais, documentos internacionais de direitos humanos e outros documentos consensuais das Nações Unidas. Tais direitos se baseiam no reconhecimento do direito fundamental de todos os casais e indivíduos de decidir livre e responsavelmente o número, o espaçamento e a época de seus filhos, e de ter informação e meios de fazê-lo, assim como o direito de atin-

gir o nível mais elevado de saúde sexual e reprodutiva[...]” (Nações Unidas, 1994, parágrafo 7.3:41)

Estabelecidas estas definições, o mesmo parágrafo determina que a promoção do exercício responsável desses direitos deve ser a base das políticas e programas estatais; fixa o compromisso dos Estados em prol do respeito mútuo e da igualdade entre os gêneros; chama atenção particular para as necessidades dos adolescentes em matéria de ensino e de serviços “para que possam assumir sua sexualidade de modo positivo e responsável”.

Dentre as medidas recomendadas, o documento inclui a disseminação de informações, assessoramento e serviços de saúde reprodutiva; propõe tornar acessíveis métodos voluntários de contracepção masculina, assim como métodos para a prevenção de doenças sexualmente transmissíveis, entre as quais a AIDS; convoca à participação nesse esforço “todos os tipos de organizações não-governamentais, inclusive os grupos locais de mulheres, os sindicatos, as cooperativas, os programas para jovens e os grupos religiosos”. De especial importância para o país e a região onde se realizava a Conferência é a recomendação de inclusão nos programas de saúde reprodutiva de uma ativa dissuasão da prática da mutilação genital feminina – ainda amplamente praticada no Nordeste da África, inclusive no Egito, com o estímulo dissimulado, e muitas vezes com apoio ostensivo, de líderes religiosos e políticos locais.

Na parte concernente ao planejamento familiar, o parágrafo 7.16 estabelece que a finalidade das medidas propostas no Programa de Ação é “ajudar os casais e indivíduos a alcançarem seus objetivos de procriação e oferecer-lhes todas as oportunidades de exercer seu direito de ter filhos por escolha”. Foram notadamente difíceis as negociações sobre as menções aos objetivos de procria-

ção “dos casais e indivíduos”, pois para algumas delegações a referência a indivíduos, e não a casais matrimoniais, nesse contexto, soava profana e promíscua.

É inegável que as negociações sobre o aborto e demais questões com implicações éticas, em que conflitavam as posições religiosas e as de bem-estar social, predominaram nas deliberações e negociações do Cairo. Outras, contudo, também exigiram flexibilidade e acomodações. Foi o caso, por exemplo, no Capítulo 10 (Migrações internacionais), da *reunificação familiar dos migrantes* – para o Terceiro Mundo, um direito; para os países desenvolvidos, não –, tendo prevalecido fórmula consensual, segundo a qual todos os governos, particularmente os dos países de acolhida, “devem reconhecer a importância vital da reunificação familiar e promover sua integração na legislação nacional[...]” (parágrafo 10.2). Foi o caso, também, da indicação dos montantes de recursos financeiros necessários à execução dos programas de saúde reprodutiva nos países em desenvolvimento e com economias em transição (17 bilhões de dólares no ano 2000) e da proporção correspondente à assistência internacional (um terço do custo total estimado), em que prevaleceram as postulações dos países em desenvolvimento e dos ex-socialistas (agora chamados “países com economias em transição”).

Embora tenha sido possível alcançar posições coincidentes em quase todo o Capítulo 4, sobre a igualdade entre os sexos, em um ponto específico, habilmente negociado por delegadas mulheres de países muçulmanos, a idéia teve de ser modificada: no direito de sucessão. Já que, de acordo com as leis corânicas, as mulheres não recebem mais do que um terço do que cabe ao homem, a noção da igualdade de direitos em matéria de herança foi substituída por “direitos sucessórios eqüitativos” (parágrafo 4.17).

Particularmente delicada, a negociação do *chapeau* dos Princípios (Capítulo 2) – que, como o Preâmbulo (Capítulo 1), não haviam sido examinados no Comitê Preparatório – exigiu inúmeras reuniões informais de um grupo de “amigos do presidente do Comitê Principal”, englobando representantes de todas as áreas geográficas. As dificuldades advinham do nível de obrigatoriedade a ser atribuído ao Programa de Ação, tanto à luz da necessidade de respeito às soberanias nacionais, quanto dos valores cultivados nos diferentes sistemas culturais. Conforme finalmente acordado, o *chapeau* dispõe que:

“A implementação das recomendações contidas no Programa de Ação é direito soberano de cada país, consistente com as leis e prioridades de desenvolvimento nacionais, com pleno respeito para com os diversos valores religiosos e éticos e contextos culturais de seu povo, e em conformidade com os direitos humanos internacionalmente reconhecidos.” (Nações Unidas, 1994:12)

Neste ponto, talvez ainda mais do que em qualquer outro, as posições dos países muçulmanos, e sobretudo a delicada situação do Egito como país anfitrião, tiveram de ser levadas em conta. Se, por um lado, ninguém chegava a contestar a necessidade de respeito às soberanias nacionais, por outro, temia-se que a noção de “pleno respeito” aos valores éticos e religiosos de cada cultura anulasse a universalidade dos conceitos e direitos definidos no documento, permitindo aos governos fundamentalistas ignorá-los sem qualquer consequência. A fórmula afinal encontrada equilibra a noção de “pleno respeito” com os termos “diversos valores[...] de seu povo” – que oferece válvula de escape ao monolitismo religioso e cultural – e com a referência aos “direitos humanos internacionalmente reconhecidos” – que protege, *inter alia*, e sobretudo nesse caso, as liberda-

des individuais e a não discriminação de gênero.

Seria impossível, nesta oportunidade, descrever os lances de cada negociação, muitas das quais se desenvolviam simultaneamente em diferentes grupos de trabalho. Mais útil me parece apontar os principais avanços obtidos no Cairo para o tratamento da questão populacional, contextualizada, em todo o Programa de Ação, dentro do grande tema do desenvolvimento.

Os avanços do Cairo

Tal como as conferências anteriores, de Bucareste e do México, a Conferência do Cairo tinha por alvo estrito a redução das taxas de crescimento populacional e a estabilização da população mundial em níveis compatíveis com os recursos do planeta. Conforme registra o Preâmbulo do Programa de Ação, a população mundial, da orçem de 5,6 bilhões no presente, vem aumentando em 86 milhões por ano, devendo assim permanecer até o ano 2015, apesar da ocorrência de taxas declinantes de crescimento (parágrafo 1.3). De acordo com as projeções, nos próximos 20 anos estima-se uma população situada entre 7,1, 7,5 ou 7,8 bilhões. A diferença entre as projeções mais alta e mais baixa, da ordem de 720 milhões de pessoas no curto período de 20 anos, corresponde ao total da população atual da África. A implementação das recomendações do Programa de Ação, que se dirigem a desafios nas áreas de população, saúde, educação e desenvolvimento enfrentados por toda a comunidade humana, resultaria num crescimento populacional inferior às projeções estimadas (parágrafo 1.4).

A diferença fundamental da Conferência do Cairo com relação às anteriores encontra-se no enfoque adotado. Enquanto as Conferências de Bucareste e do México encaravam a população no contexto dos interesses estratégicos e

geopolíticos dos Estados, supervalorizando sua capacidade de controle e atribuindo aos governos o poder de decidir se a população de um país deveria aumentar ou diminuir conforme suas conveniências, *a abordagem do Cairo se baseia, acima de tudo, nos direitos humanos e no conceito de desenvolvimento sustentável.*

Dos 15 Princípios que compõem o Capítulo 2, os três primeiros reproduzem a linguagem de documentos internacionais de direitos humanos, a começar pela Declaração Universal de 1948 e incluindo a Declaração de Viena de 1993. Reafirmam os direitos civis e políticos, os direitos econômicos, sociais e culturais e o direito ao desenvolvimento como "um direito universal e inalienável, parte integrante dos direitos humanos fundamentais", e assinalam que os seres humanos são o sujeitos centrais do direito ao desenvolvimento e do desenvolvimento sustentável, cabendo aos Estados assegurar a todos os indivíduos a oportunidade de desenvolver ao máximo seu potencial.

O Princípio 4 estipula que a promoção da igualdade de gênero, a equidade entre os sexos, a capacitação (*empowerment*) das mulheres, assim como a eliminação da violência contra a mulher e a garantia de que ela possa controlar sua própria fecundidade são os alicerces dos programas de desenvolvimento relacionados com a população.

O Princípio 8 determina que "todos têm o direito a usufruir do mais alto padrão possível de saúde física e mental", devendo os Estados adotar medidas que garantam o acesso universal a serviços de saúde, "inclusive aqueles relativos à saúde reprodutiva", que incluem, por sua vez, o planejamento familiar e a saúde sexual.

O Princípio 9, por ter provocado interpretações errôneas na fase preparatória da Conferência, merece ser reproduzido integralmente:

"A família é a unidade básica da sociedade e, portanto, deve ser fortalecida. Tem o direito de receber proteção compreensiva e apoio. Em sistemas culturais, políticos e sociais distintos existem várias formas de família. Deve-se aceder ao casamento através da livre vontade dos futuros esposos, devendo marido e mulher ser parceiros iguais." (Nações Unidas, 1994:14)

De acordo com o Princípio 15:

"O crescimento econômico sustentado, no contexto do desenvolvimento sustentável, e o progresso social requerem que o crescimento tenha base ampla, oferecendo oportunidades iguais a todas as pessoas. Todos os Estados devem reconhecer suas responsabilidades comuns, mas diferenciadas. Os países desenvolvidos reconhecem sua responsabilidade na busca internacional do desenvolvimento sustentável[...]" (Nações Unidas, 1994:15)

Tendo em conta que todos os demais capítulos, embora negociados antes, refletem e expandem os Princípios, acredito que a amostragem acima já aponta adequadamente o sentido em que se desenvolve todo o Programa de Ação.

Reflexo das tendências predominantes no mundo atual, o Programa é *globalizante*, em diversos sentidos. O primeiro parágrafo do Preâmbulo, após observar que a Conferência ocorre em "momento determinante na história da cooperação internacional", salienta:

"Com o crescente reconhecimento da interdependência global da população, do desenvolvimento e do meio ambiente, a oportunidade de se adotarem políticas macro e socioeconômicas para promover o crescimento econômico sustentado no contexto do desenvolvimento sustentável de todos os países e de se mobilizarem recursos humanos e financeiros para a solução de problemas globais nunca foi tão grande." (Nações Unidas, 1994:7)

Mais clara e construtivamente a globalização se reflete na definição das responsabilidades compartilhadas, mas diferenciadas, de toda a comunidade internacional, e na conseqüente indicação dos montantes que incumbem aos países desenvolvidos, em desenvolvimento e com economias em transição para a implementação do Programa acordado.

Em contraste com as abordagens estatizantes – no sentido de se dirigirem quase que exclusivamente aos Estados – dos planos de Bucarest e do México, o Programa do Cairo é *liberalizante*, atribuindo às famílias, casais e indivíduos as principais funções na esfera populacional – cabendo aos Estados a obrigação de assegurar-lhes os meios para exercê-las. É ainda de *orientação descentralizante*, na medida em que, ao reorientar as funções do Estado na matéria, multiplica e fortalece o número de atores coadjuvantes entre governos, organizações governamentais e não-governamentais. O Programa reflete, finalmente, o espírito da época, ao assumir os *direitos humanos*, entre os quais o direito de asilo aos refugiados (Princípio 13), e sobretudo os direitos reprodutivos, como fundamento para toda a ação.

Embora o Preâmbulo esclareça que a Conferência não cria novos tipos de direitos humanos (parágrafo 1.15), o Programa de Ação do Cairo é o primeiro documento universal que adota e explicita a expressão “direitos reprodutivos” – antiga e importante postulação das mulheres, que não chegou a ser acolhida na Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979. Implícitos no direito à liberdade de escolha do número e espaçamento dos filhos, já consagrado internacionalmente desde a Proclamação de Teerã, da primeira Conferência Internacional sobre os Direitos Humanos, de 1968, somente agora encontram-se eles claramente definidos e reconhecidos.

Se fosse o caso de tentar resumir o “espírito do Cairo” num único parágrafo,

ele poderia seguir o seguinte raciocínio: a experiência dos últimos 30 anos comprova que, fora dos Estados totalitários, o controle do crescimento populacional é tendência natural e volitiva dos casais, e particularmente das mulheres, no pleno exercício de seus direitos. Ao Estado incumbe a realização das prestações positivas essenciais ao gozo de tais direitos, particularmente os relativos às liberdades fundamentais, à saúde, à educação, ao trabalho, à não-discriminação e, no caso das mulheres, ao controle da própria fecundidade. Para que isso se concretize em escala universal, é imprescindível a determinação nesse sentido dos governos e sociedades. Mas é também essencial a cooperação internacional.

Nas palavras do Departamento de Informação Pública da ONU, o Programa de Ação do Cairo constitui “[...] uma estratégia para estabilizar o crescimento da população mundial e para alcançar o desenvolvimento sustentável através de ações dirigidas às necessidades da saúde reprodutiva, e dos direitos e responsabilidades dos indivíduos” (Department of Public Information (ONU), *Press Release POP/CAI/241*, 13/9/94, p.1).

É importante ressaltar que, diferentemente do ocorrido nas conferências precedentes, há, respectivamente, 20 e 10 anos, na Conferência do Cairo a delegação da Santa Sé aderiu, ainda que de forma seletiva, ao consenso com que se aprovou o documento. Conforme sua declaração final em plenário:

“A Santa Sé não pôde unir-se ao consenso alcançado em 1974 na Conferência Mundial sobre População de Bucarest, nem em 1984 na Conferência Internacional da Cidade do México. Na presente Conferência, pela primeira vez, o desenvolvimento se acha diretamente ligado à população. O presente Programa de Ação reitera a proteção à família como unidade básica da sociedade, e insta à capacitação (*empowerment*) das mulheres através de melhorias na educação e no acesso aos serviços de saúde. A

questão da imigração é examinada e o documento também apela ao respeito pelas crenças e princípios religiosos. [...] Na Conferência do Cairo a Santa Sê se une ao consenso de maneira incompleta e parcial [...] A Santa Sê apóia o conceito de saúde reprodutiva e a promoção geral da saúde para homens e mulheres, e continuará a trabalhar para a evolução desses princípios. Nada nessa aceitação parcial deverá ser interpretado como um endosso ao aborto ou uma mudança de sua posição sobre o aborto, o uso de anticoncepcionais, a esterilização ou o uso de preservativos na prevenção de HIV/AIDS." (Department of Public Information (ONU), *Press Release POP/CAI/241*, 13/9/94, pp.10-11)

Também expressaram reservas a partes do Programa de Ação as delegações do Irã, Malta, Peru, Iêmen, Afeganistão, El Salvador, Kuwait, Djibuti, Líbia, Argentina, República Dominicana, Emirados Árabes Unidos, Nicarágua, Guatemala, Paraguai, Honduras e Equador.

A participação do Brasil

A forma em que se deu a participação do Brasil na Conferência do Cairo teve caráter pioneiro e modelar. Aprofundando iniciativa experimentada, ainda de maneira incoativa, na preparação para a Conferência de Viena sobre Direitos Humanos, o processo preparatório brasileiro desenvolveu-se mediante diálogo direto entre o governo e a sociedade, de forma transparente e consentânea com o sistema democrático, o que assegurou a solidez e a efetividade de nossas posições. Para tanto foi constituído, por decreto presidencial de abril de 1993, um Comitê Nacional congregando, sob a presidência do Itamaraty, os demais órgãos públicos federais com competência na matéria: ministérios da Educação, do Trabalho, da Saúde e do Bem-Estar Social, o IPEA, o IBGE e a Agência Brasileira de Cooperação. O Comitê Nacional, por sua vez,

com apoio financeiro do Fundo das Nações Unidas para a População (FNUAP), promoveu em cidades variadas seminários abertos, com ampla divulgação e expressiva participação de representantes da sociedade civil: meios acadêmicos, ONGs, institutos de pesquisa e CNBB. Em todo o processo preparatório o Comitê Nacional foi assessorado por demógrafos e outros especialistas escolhidos consensualmente por seus integrantes.

A primeira fase desse processo teve por objetivo preparar um relatório nacional para encaminhamento à ONU, conforme previsto nas resoluções sobre a Conferência. Retrato da situação populacional brasileira, tão fiel e abrangente quanto possível a um documento de dimensões limitadas, o relatório, como a própria denominação indica, não era um documento definidor de posições. Descrevia, sim, os problemas existentes nos diversos setores sociais, registrando, inclusive, a ocorrência do aborto ilegal e da esterilização feminina (República Federativa do Brasil, 1993).

Uma vez encaminhado o relatório, dedicou-se o Comitê Nacional a buscar as opiniões, senão consensuais, predominantes em nossa sociedade sobre os vários subtemas da Conferência, para com elas compor as posições a serem defendidas pelo país no Cairo. Estas podem ser assim esquematizadas: (a) a soberania nacional é exclusiva para as decisões na matéria; (b) a cooperação internacional é importante e deve complementar os esforços nacionais; (c) as políticas conducentes ao desenvolvimento sustentável devem ser fortalecidas e abranger os padrões inadequados de consumo e produção, bem como o acesso às tecnologias desenvolvidas; (d) os direitos da mulher, inclusive os direitos reprodutivos, devem ser respeitados e fortalecidos; (e) os direitos dos migrantes necessitam proteção; (f) as políticas populacionais são entendidas como dimensões integrantes das políticas de desenvolvimento socioeconômico; mais do que

o alcance de metas demográficas numéricas, devem elas promover a convergência de ações destinadas à melhoria das condições de vida, à superação das desigualdades e ao respeito aos direitos humanos; (g) a política populacional brasileira baseia-se no Artigo 226, inciso 7º, da Constituição, segundo o qual "o planejamento familiar é livre decisão do casal, competindo ao Estado propiciar recursos educacionais e científicos para o exercício deste direito"; (h) a consideração da dinâmica populacional em todas as dimensões – tamanho, crescimento, estrutura etária, mortalidade e morbidade, fecundidade, migrações e distribuição espacial, tipos de família e a situação da mulher – é de importância fundamental para a integração da variável "população" no planejamento de estratégias de desenvolvimento com equidade social.

Em vista do sensível desconhecimento das posições efetivamente defendidas pelo Brasil na Conferência do Cairo, vale a pena transcrever alguns trechos relevantes do discurso feito em plenário:

"[...] Mais do que tudo, é inegável a relação que existe entre qualquer tipo de política demográfica e o exercício dos direitos humanos, no seu sentido mais amplo, é claro, mas especialmente no que diz respeito aos direitos reprodutivos da mulher.

[...] A Constituição brasileira dispõe que o planejamento familiar é livre decisão do casal, competindo ao Estado propiciar recursos educacionais e científicos para o exercício desse direito, vedada qualquer forma coercitiva desse exercício por parte das instituições oficiais ou privadas.

Nas formulações contidas no projeto [de Programa de Ação], que, obviamente, ainda podem ser melhoradas, nada vemos que nos faça acreditar que destoem

de compromissos assumidos em instrumentos internacionais acordados. Em especial, nada vemos que permita supor, por exemplo, que o aborto possa ser admitido como método de planejamento familiar, um tema de grande relevância para parcelas consideráveis de nossas sociedades. A legislação brasileira posiciona-se de maneira clara ao proscrever a prática do aborto, exceto se necessária para salvar a vida da gestante ou em casos de gravidez resultante de estupro (conforme os Artigos 124 a 128 do Código Penal)." (12)

Com essas posições, que decerto não conflitavam com o espírito das propostas contidas no projeto de Programa de Ação, nem ofendiam qualquer tradição cultural, puderam os delegados brasileiros no Cairo desenvolver intensa atividade em prol do consenso, oferecendo, muitas vezes, as fórmulas que levaram aos textos finalmente adotados.

Conclusão

Ao término da Conferência do Cairo, a imprensa estrangeira, com reprodução na brasileira, relacionou, na forma de listas, as "vitórias" obtidas por cada grupo de participantes, por ela divididos em três: os muçulmanos, os católicos e "os governos ocidentais e as feministas". As listas apontavam como vitórias unilaterais as composições arduamente negociadas, algumas das quais acima descritas (*International Herald Tribune*, 13/9/94; *Jornal do Brasil*, 14/9/94; *Folha de São Paulo*, 14/9/94). Tal visão, obviamente simplista, é também parcial, como se apenas os países desenvolvidos do Ocidente tivessem preocupações com a situação e os direitos das mulheres. Ou

(12) Discurso pronunciado pela ministra do Bem-Estar Social Leonor Franco, Cairo, 6/9/94, texto datilografado.

como se apenas os países muçulmanos fossem arraigados a suas tradições.

É absurdo falar em termos de "vitórias e derrotas" sobre um exercício de negociação multilateral em que, com frequência, concessões táticas permitem compensações mais importantes em outros pontos. Muitos participantes de todos os cantos do planeta – entre os quais brasileiros e brasileiros, na qualidade de delegados e assessores, ou de observadores atuantes – foram fundamentais para a consecução dos avanços do Cairo. O movimento de mulheres, de escopo universal, com ramificações em todos os países, culturas e civilizações, foi inquestionavelmente muito ativo e influente, antes, durante e depois da Conferência, tendo, inclusive, exercitado a flexibilidade necessária para não insistir em pontos demasiado polêmicos quando a possibilidade de ruptura das negociações se configurava. Não houve grupos vencedores ou derrotados no Cairo. Houve, sim, avanços conceituais e recomendações expressivas para o aprimoramento da situação da espécie, do ser humano em sua universalidade, das mulheres de todo o mundo.

Em um sistema internacional de polaridades indefinidas como o atual – para usar a expressão de Celso Lafer e Gelson Fonseca Junior (1994) –, a religião é, naturalmente, um fator de aglutinação importante. Daí a aparência "auto-evidente" do paradigma de Huntington, espécie de "ovo de Colombo" numa época já por muitos qualificada de "nova Idade Média" (13).

O dado novo observado no Cairo foi a aliança de duas religiões cujas rivalida-

des, no passado, provocaram tantas guerras. Parecia, assim, que a comunidade internacional se encontrava dividida não pelas demarcações entre as "grandes civilizações", mas entre teocratas e profanos. Essa aparência não se concretizou. A superação das principais divergências foi, nesse contexto, um difícil exercício de tolerância recíproca, na procura de um mínimo denominador comum à humanidade como um todo. A vitória terá sido da moderação sobre os fundamentalismos. Evitou-se, dessa forma, que se forjassem dois novos megablocos antagônicos no tema da população, que fatalmente se estenderiam, pelo menos, ao tema dos direitos humanos, destruindo o consenso alcançado na Conferência de Viena (14).

A implementação das decisões do Cairo, contudo, dependerá de grande empenho nas esferas nacionais, assim como da afirmação, ainda distante, de uma política internacional efetivamente solidária. Até que isto ocorra, pesarão, provavelmente por muito tempo, as forças centrífugas que se opõem ao fenômeno atual da globalização. Tanto nas ações coletivas, como nas ações nacionais e decisões individuais influirão, além dos diferenciais de poder, as especificidades das culturas e tradições, assim como os pontos de atrito entre a ética religiosa e a ética secular. E este último é um fator importante que escapou à visão simplificadora de Huntington.

Na Conferência do Cairo as "civilizações" não se chocaram. Em relativamente poucos momentos – sem dúvida significativos – as tradições judaico-cristã, ortodoxa, muçulmana ou confuciana

(13) O livro de Alain Minc, *Le Nouveau Moyen Âge*, que dissecou as características "medievais" da época atual, é de 1993, contemporâneo, pois, do artigo de Samuel Huntington. As tendências ao fortalecimento dos valores religiosos fundamentalistas começaram muito antes do fim de Guerra Fria, na década de 70, sendo mais visíveis no mundo islâmico a partir da revolução iraniana.

(14) A respeito dos avanços conceituais alcançados na Conferência Mundial sobre Direitos Humanos de 1993, e para uma tradução em português da *Declaração de Viena*, ver Alves (1994, particularmente cap. 2 e apêndice).

se enfrentaram. A grande disputa se deu em outra esfera, entre a modernidade e a "pós-modernidade" regressiva, entre o universalismo e os particularismos exacerbados, que se queriam impor como universais. Esse tipo de enfrentamento é o que perdura nas grandes negociações internacionais sobre temas sociais, de que foi exemplo recente a Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Social de Copenhague, e que poderá repetir-se em Pequim, na IV Conferência Mundial sobre a Mulher.

O Programa de Ação do Cairo não conseguiu ultrapassar o relativismo em favor do universalismo, como o fez a Declaração de Viena de 1993. Esta reafirmou, em seu Artigo 1º, a universalidade dos direitos humanos acima de qualquer dúvida. O Programa do Cairo, no *chapeau* de seus Princípios e ao longo de

todo o texto, teve de fazer concessões a um relativismo matizado.

Na sua qualidade de documento orientador de atividades da comunidade internacional, o Programa de Ação do Cairo conseguiu, porém, algo extraordinariamente positivo. Além de evitar uma perigosa estratificação entre a fé e a ação social, fez prevalecer o enfoque humanista no tratamento de uma questão até então eminentemente econômica. Nesse sentido, mais do que em qualquer outro, a Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento representou uma esperança de progresso histórico, proporcionando impulso substantivo à mais positiva das tendências dos tempos presentes: a que estabelece os direitos humanos como fundamento, condição e meio para a consecução do desenvolvimento da humanidade.

Referências bibliográficas

- ALVES, J.A. Lindgren. *Os direitos humanos como tema global*. São Paulo, Perspectiva, 1994.
- CHIAPPIN, José R. Novaes. "O paradigma de Huntington e o realismo político". *Lua Nova*, São Paulo, Cedec, n. 34, 1994.
- FUKUYAMA, Francis. "The end of History?". *The National Interest*, verão de 1989, pp. 3-18.
- HUNTINGTON, Samuel P. "The clash of civilizations?". *Foreign Affairs*, verão de 1993, pp.22-49. Editado no Brasil em *Política Externa*, São Paulo, Paz e Terra, vol. 2, n. 4, mar.-abr.-maio, 1994.
- _____. "Civilizações ou o quê? Paradigmas do mundo pós-Guerra Fria". *Política Externa*, São Paulo, Paz e Terra, vol. 2, n. 4, mar.-abr.-maio, 1994 (trad. Lúcia Boldrini).
- ICPD – International Conference on Population and Development Secretariat. Analytical tools for the study of the draft Programme of Action of the International Conference on Population and Development. Nova York, julho de 1994.
- IIISD – International Institute for Sustained Development. *Earth Negotiations Bulletin*, vol. 6, n.39, 14/9/94.
- JOHNSON, Stanley P. *World population – Turning the tide, three decades of progress*. Graham Trotman/Martinus Nijhoff, 1944.
- LAFER, Celso e FONSECA JR., Gelson. "Questões para a diplomacia no contexto internacional das polaridades indefinidas (notas analíticas e algumas sugestões)". In: FONSECA JR., Gelson e CASTRO, Sergio Henrique Nabuco de (orgs.), *Temas de política externa – II*, Brasília/São Paulo, Fundação Alexandre de Gusmão/Paz e Terra, vol. 1, 1994, pp. 49-77.
- MINC, Alain. *Le Nouveau Moyen Âge*. Paris, Gallimard, 1993.
- NAÇÕES UNIDAS. Documento A/CONF. 171/L.1, 13/5/94.
- REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Relatório do Brasil para a Conferência Interna-

cional sobre População e Desenvolvimento. Brasília, dezembro de 1993.

SABOIA, Gilberto V. "Um improvável consenso: a Conferência Mundial de Direitos Humanos e o Brasil". *Política Externa*, São Paulo, Paz e Terra, vol. 2, n. 3, dezembro, 1993.

RESUMO – A Conferência do Cairo sobre População e Desenvolvimento e o paradigma de Huntington. Ao estabelecer o choque das civilizações como novo paradigma das relações internacionais no mundo pós-Guerra Fria, Samuel Huntington desconsiderou uma outra possibilidade de conflito e alianças ideológicas entre Estados, que se esboçou na Conferência do Cairo de 1994 sobre População e Desenvolvimento, baseada nas divergências entre religião e secularismo. O artigo descreve a Conferência do Cairo, com sua abordagem inovadora para o tema da população, evidenciando que, se naquela ocasião foi evitada a divisão do mundo em dois novos megabloco antagônicos, a tensão entre as duas forças ideológicas perdura.

ABSTRACT – The Cairo Conference on Population and Development and the Huntington's paradigm. When defining the clash of civilizations as the new paradigm for international relations in the post-Cold War world, Samuel Huntington did not take into consideration another possibility of conflict and alliances of States, which became apparent at the Cairo Conference on Population and Development in 1994, based on divergences between religious and secular options. This article describes the Cairo Conference, with its innovative approach to the theme of population, showing that, while on that occasion a new division of the world into two antagonistic mega-blocks was avoided, tension between those two ideological forces goes on.

(Recebido para publicação em junho de 1995)