

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão  
**Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE**  
Escola Nacional de Ciências Estatísticas

Textos para discussão  
Escola Nacional de Ciências Estatísticas  
número 18

# **DEMOGRAFIA, DEMOCRACIA E DIREITOS HUMANOS**

**JOSÉ EUSTÁQUIO DINIZ ALVES\***

Rio de Janeiro

2005

---

\* jedalves@ibge.gov.br

**Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE**

Av. Franklin Roosevelt, 166 - Centro - 20021-120 - Rio de Janeiro, RJ - Brasil

**Textos para discussão. Escola Nacional de Ciências Estatísticas, ISSN 1677-7093**

Divulga estudos e outros trabalhos técnicos desenvolvidos pelo IBGE ou em conjunto com outras instituições, bem como resultantes de consultorias técnicas e traduções consideradas relevantes para disseminação pelo Instituto. A série está subdividida por unidade organizacional e os textos são de responsabilidade de cada área específica.

ISBN 85-240-3805-5

© IBGE. 2005

**Impressão**

Gráfica Digital/Centro de Documentação e Disseminação de Informações – CDDI/IBGE, em 2005.

**Capa**

Gerência de Criação/CDDI

---

Alves, José Eustáquio Diniz

Demografia, democracia e direitos humanos / José Eustáquio Diniz Alves. - Rio de Janeiro : Escola Nacional de Ciências Estatísticas, 2005.

33 p. - (Textos para discussão. Escola Nacional de Ciências Estatísticas, ISSN 1677-7093 ; n. 18)

Inclui bibliografia.

ISBN 85-240-3805-5

1. Demografia. 2. Democracia. 3. Direitos humanos - Brasil. 4. Brasil - População. I. Escola Nacional de Ciências Estatísticas (Brasil). II. Título. III. Série.

**Gerência de Biblioteca e Acervos Especiais**  
RJ/2005-05

CDU 314  
DEM

# SUMÁRIO

1. Introdução	7
2. Demografia: o debate sobre população e cidadania	9
3. Democracia, Cidadania e Direitos Humanos	15
4. Democracia, Cidadania e Direitos Humanos no Brasil	20
5. População e Direitos Reprodutivos no Brasil	25
6. Conclusões	29
7. Referências Bibliográficas	32

# RESUMO

O objetivo desse Texto para Discussão é abordar a relação entre demografia – especialmente a discussão sobre população e desenvolvimento – democracia e direitos humanos no Brasil. Para tanto o Texto começa com uma revisão do debate demográfico, dando ênfase para a polêmica ocorrida no decorrer da Revolução Francesa e seus desdobramentos posteriores até a Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento (CIPD), realizada no Cairo, em 1994, que marcou uma mudança de paradigma na questão populacional, ao priorizar a questão dos direitos reprodutivos. Em seguida, o Texto aborda a evolução do conceito e das conquistas dos direitos humanos no mundo, principalmente os avanços ocorridos depois da criação da Organização das Nações Unidas (ONU) e da proclamação da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948. O fim da Guerra-Fria trouxe a possibilidade da expansão do Estado de Direito e da democracia no mundo, apesar de amplas parcelas da população continuar vivendo na pobreza e sem acesso à cidadania plena. O Brasil, nas últimas décadas, em especial depois do processo de redemocratização de 1985, também passou por grandes mudanças na legislação e na execução relativa aos direitos humanos e reprodutivos. Assim, o principal desafio da atualidade é colocar em prática os direitos humanos e reprodutivos objetivando a melhoria das condições de vida do povo brasileiro e o bem-estar de seus cidadãos e cidadãs.

# ABSTRACT

The objective of this working paper is to tackle on the relation between demography, – especially the discussion about population and development – democracy and human rights in Brazil. For this, the text begins with a revision of the demographic debate, given emphasis to the polemic occurred throughout the French Revolution and its later repercussions up to the International Conference on Population and Development (ICPD), carried out in Cairo, in 1994, which has marked a change in the paradigm of population issues by giving priority to issues related to reproductive rights. Following, the paper goes on to approach the evolution of the concept and the conquests on human rights worldwide, mainly, the advances occurred after the creation of the United Nations (UN) and the Declaration of the Universal Human Rights, in 1948. The end of the cold war brought the possibility of the expansion of the State of Rights and the Democracy in the world, although large parcels of the population still lives on poverty and without complete access to citizenship. Brazil, in the last decades, especially after the process of redemocratization in 1985, also has gone through major changes in the legislation and the execution of laws regarding human and reproductive rights. Hence, the current main challenge is to put in practice the human and reproductive rights with the purpose of improving life conditions of the Brazilian people and the wellbeing of its citizenships, men and women.

# 1. INTRODUÇÃO<sup>1</sup>

*“Cada cidadão é um membro da soberania e como tal não pode admitir sujeição pessoal, sua obediência existe apenas em relação às leis”*

Thomas Paine (1737-1809)

*“A Assembléia Geral das Nações Unidas proclama a presente ‘Declaração Universal dos Direitos do Homem’ como o ideal comum a ser atingido por todos os povos e todas as nações, com o objetivo de que cada indivíduo e cada órgão da sociedade, tendo sempre em mente esta Declaração, se esforce, através do ensino e da educação, por promover o respeito a esses direitos e liberdades, e, pela adoção de medidas progressivas de caráter nacional e internacional, por assegurar o seu reconhecimento e a sua observância universais e efetivos”*

Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU, 1948)

A história das conquistas dos direitos humanos preenche uma das páginas mais belas do livro que conta a trajetória humana na Terra (Comparato, 2003). Os direitos de cidadania da maioria da população ainda estão, certamente, longe de serem universalizados. Todavia, a consciência moral da existência de direitos inalienáveis e indivisíveis é uma realidade que tem avançado bastante ao longo das últimas décadas, apesar da efetivação desses direitos estar aquém do desejado. A Revolução Francesa de 1789, mesmo não se constituindo como único evento fundamental, foi um marco na transformação da população, de um conjunto de indivíduos com obrigações devidas a um Soberano, para um conjunto de cidadãos que possuem direitos e são a fonte da Soberania Nacional. Portanto, representa uma virada na história da espécie humana. Porém, os direitos civis e políticos obtidos na aurora da Era moderna foram apenas um primeiro passo na longa marcha da conquista de uma cidadania plena. Direitos econômicos, sociais, culturais, reprodutivos e direitos coletivos e difusos

---

<sup>1</sup> Professor Titular do Mestrado em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais da Escola Nacional de Ciências Estatísticas (ENCE) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)

foram sendo adicionados ao longo do tempo. Todavia ter direitos não significa que a população conseguiu alta qualidade de vida e bem-estar.

O debate moderno sobre população, cidadania e direitos humanos, não por coincidência, tem uma mesma origem histórica: a Revolução Francesa. A partir do final século XVIII, a relação entre população e cidadania entrou na pauta da discussão política e das preocupações sociais. Os indivíduos que eram contabilizados como súditos de um monarca (soberania divina), passaram a ser tratados como cidadãos possuidores de direitos inalienáveis e, em última instância, senhores da soberania democrática. Segundo Bobbio, com a Revolução Francesa houve uma “inversão histórica”, em que “*passou-se da prioridade dos deveres do súdito à prioridade dos direitos dos cidadãos*” (1992, p. 3). Todavia, a prevalência dos direitos humanos na orientação das políticas públicas não aconteceu plenamente com o fim do *Ancien Régime* e nem teve uma trajetória linear e continuamente ascendente.

Ao contrário, durante os últimos 200 anos houve muitos retrocessos e a população foi vítima de políticas equivocadas. Muitas vezes a população foi tratada como vilã e culpada por seus próprios problemas e não como detentora de direitos civis, políticos, sociais, econômicos, culturais e reprodutivos. Este artigo apresenta um breve histórico do debate sobre população, cidadania e direitos humanos, tendo como objetivo mostrar que a conquista dos direitos reprodutivos, que teve seu momento culminante na Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento (CIPD), realizada na cidade do Cairo, em 1994, representou uma mudança de paradigma na longa trajetória das conquistas democráticas. A existência dos direitos reprodutivos é uma condição *sine qua non* para a justiça e o avanço da qualidade de vida dos cidadãos e o progresso das nações. No Brasil, a trajetória das conquistas democráticas e cidadãs seguiu um caminho tortuoso, mas apresenta grandes possibilidades de melhora nesse início do século XXI.

## 2. Demografia: o debate sobre população e cidadania

A palavra demografia é formada por dois vocábulos gregos *dámos* (*Demo*) - povo, população ou povoação, e *gráphein* (grafia) - ação de escrever, descrição ou estudo. O objetivo da demografia é, portanto, o estudo das populações humanas. Ela estuda o tamanho da população, sua composição por sexo e idade e seu ritmo de crescimento, tanto positivo, quanto negativo. Para o demógrafo francês Alfred Sauvy a demografia pode ser entendida em sentido puro ou amplo. No primeiro caso, representa uma *"contabilidade de homens"*. No segundo caso: *"estuda os homens em suas atitudes, seu comportamento; preocupa-se com as causas dos fenômenos e com suas conseqüências. Nesse sentido, ela desemboca em um campo imenso, compreendendo numerosas disciplinas: economia, sociologia, etnografia, direito, política, etc., e até mesmo a agronomia, a urbanologia, a biologia, a biometria, a medicina, etc. Uma vez franqueados os limites que a análise estabelece, não há mais fronteiras"* (Sauvy, 1979, p. 16).

A demografia teve seu maior crescimento no bojo da discussão entre população e desenvolvimento, especialmente após a Revolução Francesa (1789). Todavia, ao longo da história, a demografia tem apresentado muitos avanços, mas também tem sido utilizada de forma inapropriada, criando constrangimentos e recuos por parte dos demógrafos. No debate sobre população e desenvolvimento existem autores que, no longo prazo, enxergam um equilíbrio de forças que se auto-ajustam, enquanto outros consideram que o desequilíbrio é uma constante. Alguns consideram que a população é uma variável independente e outros a consideram uma variável dependente do modo de produção econômico prevalecente na sociedade. Porém, em qualquer contexto, é preciso colocar a discussão demográfica no campo da discussão da cidadania. Essa discussão tem raízes longínquas e conhecer as abordagens históricas pode nos ajudar a compreender melhor a evolução da disciplina e, de forma prática, nos ajudar a superar possíveis impasses, assim como traçar rumos para o avanço da disciplina.

Em suas origens clássicas, os estudos demográficos surgiram, ainda que de forma embrionária, no bojo da discussão entre população e cidadania. Não seria

exagero dizer, portanto, que a demografia nasceu com a democracia. A palavra democracia (*demokratia*) é formada por dois vocábulos gregos *dámos* (Demo) – povo e *kratos* - poder. Democracia, portanto, é o poder do povo ou o governo do povo. Mas povo no poder pressupõe a existência de cidadãos, ao invés de súditos. Para os gregos ser cidadão era participar da *pólis* (ter participação política) e também ser habitante da cidade (no latim *civitas*, que deu origem à palavra cidadania e cidadão). Assim, ser cidadão é ter direitos políticos. Contudo, na democracia grega a participação política era um privilégio dos homens livres das cidades-estado, sendo que as mulheres, os escravos e os metecos (imigrantes) – que constituíam a grande maioria da população - estavam privados da cidadania e não participavam da liberdade existente na *polis*. A população da Grécia antiga estava dividida em cidadãos e não-cidadãos, não sendo, pois, o conceito de cidadania, uma idéia que se aplicava ao conjunto dos habitantes.

Além dessa limitação de origem, as dificuldades da democracia de Atenas (evidentes, por exemplo, na condenação de Sócrates) fizeram com que o filósofo Platão, em um de seus livros clássicos, imaginasse um Estado-ideal onde o controle da cidade e da população teria um papel central. Em a República (*Politéia*), Platão teorizou sobre uma sociedade estratificada, com uma cidadania restringida, já que aos trabalhadores caberia prover as necessidades materiais da coletividade, aos soldados a segurança e aos “filhos das Idéias” (os verdadeiros cidadãos) caberia governar através do Filósofo-Rei. O fundador da Academia defendeu princípios eugênicos, controle social sobre os filhos e sobre os casamentos (himeneu coletivo), limitação do tamanho das cidades, etc. A república platônica rompeu com a representação grega da *pólis* e introduziu princípios autoritários na administração da população que voltariam a aparecer, sob novas formas, nos tempos modernos (Arendt, 2003).

O fim da democracia em Atenas (e também em Roma) arrefeceu o debate sobre cidadania e população, apesar de ter havido diversas manifestações teóricas esparsas que foram registradas ao longo dos séculos. Só na democracia moderna, a demografia iria se firmar. Foi com a Revolução Francesa que novos parâmetros foram estabelecidos e uma consistente formulação teórica abriu caminho para os avanços da cidadania. Um dos primeiros teóricos a apresentar uma clara compreensão sobre a relação entre população e democracia foi o Marquês de Condorcet (1743-1794).

Revolucionário de primeira hora e inspirado nos princípios iluministas e nos ideais de Liberdade, Igualdade e Fraternidade, escreveu o livro *Esboço de um quadro histórico dos progressos do espírito humano*, em 1794, no qual defendia a idéia de que “o homem é um ser indefinidamente perfectível”, sendo que o avanço da civilização e da cidadania seria uma vitória da razão humana sobre os preconceitos, os fatalismos e as superstições. Condorcet considerava que a pobreza, a miséria, as epidemias, as guerras e a fome poderiam ser vencidas por meio das reformas sociais, da intervenção consciente do ser humano e da organização democrática das nações. Ele previu uma grande redução das taxas de mortalidade e natalidade e considerava que a população conquistaria, nos séculos seguintes, níveis elevados de cidadania e progresso material e cultural (Condorcet, 1993).

Os primeiros anos da Revolução Francesa foram saudados com entusiasmo pela *intelligentzia* europeia e significaram a materialização dos progressos da razão da Idade das Luzes. Porém, a boa receptividade não durou muito e a defesa dos princípios da democracia e da cidadania não foi observada e nem se difundiu pelo mundo. As vitórias militares do exército de Napoleão e o Terror provocaram um recuo geral e uma hostilidade, especialmente do outro lado do Canal da Mancha. Edmund Burke (1729-1797) - aristocrata irlandês e parlamentar britânico - foi uma das primeiras vozes conservadoras a atacar os ideais da Revolução Francesa, abrindo caminho para novas críticas. Poucos anos depois, em 1798, o economista inglês e sacerdote da Igreja Anglicana, Thomas Malthus (1766-1834) publicou o “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*<sup>2</sup> em que não apenas repudiava os acontecimentos franceses, mas colocava o crescimento desenfreado da população como a principal causa da pobreza, da miséria, da fome e das guerras.

No modelo malthusiano não havia espaço para a cidadania, entendida como conquistas políticas, sociais e econômicas. Malthus 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 a bebedeira. A “teoria”

---

<sup>2</sup> 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.

populacional de Malthus introduziu princípios conservadores e premissas religiosas que continuam atuantes nos discursos contemporâneos sobre população e desenvolvimento. Todavia, embora responsabilizando o alto crescimento populacional (dos pobres) pelos males da miséria, da fome e das guerras, Malthus opunha-se à regulação da fecundidade e era radicalmente contra o aborto, a utilização de métodos contraceptivos pelos casais, o intercuro sexual antes do matrimônio e relacionamentos sexuais fora do casamento, isto é, Malthus era contra os direitos reprodutivos (Alves, 2002).

Os partidários da Revolução Francesa e os pensadores socialistas do século XIX reagiriam contra a ideologia malthusiana, pois consideravam que as causas da miséria, da pobreza e da fome não estavam no crescimento descontrolado da população, mas sim na falta de cidadania e de desenvolvimento econômico e social. Karl Marx (1818-1883), por outro lado, acha que só uma nova revolução, liderada pelo proletariado, iria além do reino das necessidades para criar o reino das liberdades. No século XX, especialmente durante o conflito Leste versus Oeste, ficou muito marcado a tendência de a direita pregar o controle da natalidade e a esquerda defender o desenvolvimentismo (Alves e Corrêa, 2003).

Enquanto os seguidores de Malthus e Marx polemizavam se o crescimento demográfico era ou não um empecilho à melhoria da qualidade de vida da população, uma nova corrente de pensamento, inspirada em parte em Platão e Darwin, ganhou corpo: a eugenia. Os eugenistas elaboraram formulações “científicas” destinadas a demonstrar que a “qualidade” da população era mais importante que a cidadania. Os defensores da eugenia consideravam que o sucesso ou fracasso dos indivíduos dependia mais das características genéticas e menos dos direitos inalienáveis da pessoa humana. Na primeira metade do século XX a eugenia, não surpreendentemente, desaguou no racismo aberto do nazismo alemão e do fascismo italiano e japonês, provocando o maior desastre histórico dos direitos humanos.

Depois da Segunda Guerra Mundial, já num contexto de queda generalizada das taxas de mortalidade em todo o mundo, a preocupação se voltou para a manutenção das altas taxas de fecundidade. Os demógrafos neomalthusianos passaram a chamar atenção para a explosão demográfica, compartilhando a visão de que o alto crescimento populacional inviabiliza o combate à pobreza, mas divergindo

de Malthus, ao proporem o controle da fecundidade dentro e fora do casamento. Livres dos preconceitos religiosos conservadores, vários ideólogos neomalthusianos advogavam a utilização de métodos contraceptivos eficientes, metas populacionais restritivas e, formas coercitivas de redução da natalidade, como forma de eliminar os entraves demográficos ao desenvolvimento econômico. A ideologia neomalthusiana ganhou terreno na política nas décadas de 1950 e 1960 e definiram os conteúdos das Conferências de População realizadas em Roma, em 1954, e Belgrado, em 1965, ambas de caráter mais acadêmico. As metas de crescimento zero da população serviram para restringir e cassar os direitos reprodutivos de homens e mulheres.

O debate entre população e cidadania voltou ao centro da política internacional durante a Conferência Mundial sobre População e Desenvolvimento de Bucareste, promovida pela primeira vez pela ONU, em 1974, e que contou com a participação de 137 países. A maioria dos países foi contra o neomalthusianismo, *afirmando “O desenvolvimento é o melhor contraceptivo”*. Contudo, 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, agora influenciada pelo ressurgimento do conservadorismo moral no trato das questões populacionais. O governo Reagan nos Estados Unidos, 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. 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 (Corrêa e Sen, 1999).

Na Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento (CIPD) realizada na cidade do Cairo, em 1994, já no contexto do pós-Guerra Fria, a questão da cidadania entrou para o centro da agenda internacional. Diferentemente das conferências realizadas anteriormente os debates do Cairo não foram prejudicados pelo conflito Leste versus Oeste. Ao contrário, a questão populacional foi tratada de maneira ampla e não exclusivamente associada ao debate sobre crescimento econômico, mas sim incorporando dimensões relacionadas ao desenvolvimento social,

ao meio ambiente e, mais especialmente, à perspectiva da cidadania e dos direitos humanos. Circunstâncias favoráveis fizeram 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. Nessas condições políticas excepcionais, a Plataforma do Cairo, aprovada por consenso de 179 países, conseguiu colocar a questão da população dentro dos marcos da cidadania e avançou ao firmar como princípio universal a conquista dos direitos reprodutivos (Caetano et al, 2004).

A definição de direitos reprodutivos estabelecidos na Conferência do Cairo rompeu com qualquer proposição autoritária anterior, ao estabelecer: *“Os direitos reprodutivos abrangem certos direitos humanos já reconhecidos em leis nacionais, em documentos internacionais sobre direitos humanos em outros documentos consensuais. Esses direitos se ancoram no reconhecimento do direito básico de todo casal e de todo indivíduo de decidir livre e responsavelmente sobre o número, o espaçamento e a oportunidade de ter filhos e de ter a informação e os meios de assim o fazer, e o direito de gozar do mais elevado padrão de saúde sexual e reprodutiva. Inclui também seu direito de tomar decisões sobre a reprodução, livre de discriminação, coerção ou violência”* (Plataforma da CIPD do Cairo, § 7.3).

A definição do conceito de direitos reprodutivos não foi um ato isolado, mas sim fruto de uma grande mobilização da sociedade civil global que se mobilizou e se fez presente na Conferência do Cairo. Também, foi de fundamental importância o conjunto de Conferências da ONU que reafirmaram a noção ampla de cidadania, tais como: a Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento no Rio de Janeiro, 1992; a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos de Viena, em 1993; a IV Conferência Mundial sobre a Mulher em Pequim, em 1995; a Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Social em Copenhague, em 1995; a Conferência Mundial sobre Assentamentos Humanos em Istambul, em 1996 e a Cúpula Mundial sobre Alimentos em Roma, em 1996. Assim, os direitos reprodutivos surgiram como parte de uma cidadania plena que inclui os direitos das mulheres, assim como os direitos ambientais, habitacionais, de segurança alimentar e todos os direitos sociais. Em síntese: é a noção de que os direitos humanos são amplos, universais e indivisíveis.

### 3. Democracia, cidadania e direitos humanos

Para Aristóteles existiam três formas de governo: Monarquia, que é o governo de um só, Oligarquia, quando apenas alguns cidadãos estão no governo e Democracia que representaria o governo de todos. Assim, a Democracia, desde a sua concepção grega, é o regime construído a partir da soberania popular (*“Todo poder emana do povo”*). Em tese, a democracia política é o regime em que cada indivíduo (adulto) tem a possibilidade de participar livremente das decisões políticas que afetam a sua vida pessoal e coletiva. O cidadão é o sujeito que tem liberdade e autonomia para legislar para a coletividade e, em última instância, para si mesmo. Em tese, cada cidadão, como membro da soberania popular, é livre para legislar – ou para escolher seus representantes legislativos – e só deve obediência às leis (votadas democraticamente).<sup>3</sup> A democracia política representativa exige: liberdade e soberania do ato eleitoral, obediência à vontade expressa da maioria, divisão dos poderes (para evitar o autoritarismo e os abusos) e respeito aos direitos das minorias. Nessas condições, ser cidadão é ter direito à vida, à liberdade, à livre iniciativa, à propriedade, à segurança, à privacidade, à justiça, à igualdade perante a lei (direitos civis); é, também, participar no destino da sociedade, votar, ser votado, ter liberdade de expressão, manifestação e associação (direitos políticos). A democracia política dá mais ênfase ao quesito liberdade e, em geral, requer controle popular sobre os poderes constituídos e a não intervenção estatal na liberdade individual e social.

A democracia social é aquela que dá ênfase aos fatores que propiciam a maior igualdade social, buscando garantir a participação proporcional do indivíduo na riqueza coletiva. Nessas condições, ser cidadão é ter o direito à educação, à habitação, ao trabalho, ao salário justo, à saúde e ao atendimento médico, à segurança alimentar, à previdência, ao lazer, em suma, é ter direito a uma vida digna, satisfatória e feliz. Ao contrário da democracia política, a democracia social dá mais ênfase à igualdade, o que, em geral, requer maior intervenção estatal para se atender as demandas sociais,

---

<sup>3</sup> Na definição de Rousseau os legisladores devem fazer prevalecer a “vontade geral”. Porém, na democracia representativa nem sempre os legisladores representam verdadeiramente seus eleitores e nem sempre conseguem (ou desejam) conciliar o “interesse particular” e o “interesse coletivo”. Nas democracias modernas existe uma longa distância entre o ideal teórico de representação e a prática real. Mas essa discussão foge ao escopo do Texto.

assim como para regular as distorções causadas pela atuação dos diversos agentes econômicos a partir da lógica do mercado.<sup>4</sup>

A democracia política não é incompatível com a democracia social, mas nem sempre elas andam juntas. Ter cidadania plena, isto é, ter direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e reprodutivos é ser cidadão de uma democracia que consiga combinar a maior liberdade possível com a maior igualdade desejável, especialmente a mais completa igualdade de oportunidades. De fato, a democracia e a cidadania não são uma realidade estanque, mas sim um processo histórico, o que significa que variam no tempo e no espaço. Nesse processo histórico, teve papel fundamental a concepção moderna dos direitos humanos baseada no princípio de que *"Todos os homens nascem livres e iguais em dignidade e direitos"*.

No caminho clássico, a cidadania civil e política precedeu a social. O professor emérito da Universidade de Londres, T. H. Marshall, em Conferência realizada em Cambridge, em 1949, fez questão de reafirmar a crença do famoso economista inglês Alfred Marshall, até então posta em dúvida, da possibilidade de que, mais cedo ou mais tarde, *"todo homem será um cidadão"*. Ele foi o primeiro teórico a apresentar a evolução dos direitos humanos em três partes, ou gerações: civil, política e social. O direito civil é composto dos direitos necessários à liberdade individual – liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa e de concluir contratos válidos e o direito à justiça. O componente político é entendido como o direito de participar no exercício do poder político, como um membro de um organismo investido da autoridade política ou como eleitor dos membros de tal organismo (Legislativo e Executivo). O componente social se refere a tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade. As instituições mais intimamente ligadas com ele são o sistema educacional e os serviços sociais.

O objetivo de T. H. Marshall não foi teorizar sobre a divisibilidade dos direitos humanos ou traçar um modelo de evolução da cidadania. Ele apenas apontou, de

---

<sup>4</sup> O termo mercado é utilizado para designar a existência de um processo de compra e venda de bens, serviços, trabalho, dinheiro, etc., que segue a lógica da racionalidade econômica na busca da melhor alocação dos fatores de produção e venda de mercadorias e serviços.

maneira resumida, o desenvolvimento da cidadania na Inglaterra, relacionando os direitos civis (Habeas Corpus, abolição da censura à imprensa, direito consuetudinário, etc.) ao século XVIII, os direitos políticos (direito ao voto de grupos e que foi se tornando universal, direito de associação, etc.) ao século XIX e os direitos sociais (trabalho, educação, saúde, previdência, etc.) ao século XX. Com seu estudo histórico, ele mostrou que o “enriquecimento do *status* da cidadania” foi uma forma de reduzir as desigualdades sociais (Marshall, 1967).

Sem dúvida, os direitos civis na Inglaterra tiveram um grande impulso após a chamada Revolução Gloriosa, de 1688 e apresentaram uma evolução nos séculos seguintes. Também a Declaração de Independência dos Estados Unidos da América, de 1776, foi um momento maior da afirmação dos direitos humanos. Mas foi com a Revolução Francesa, quando a Assembléia Nacional aprovou, no dia 26 de agosto de 1789, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão que a sociedade humana assistiu à sua revolução copernicana. Contudo, na maior parte do século XIX e durante as duas grandes Guerras Mundiais do século XX, os direitos humanos tiveram uma aplicação limitada a parcelas minoritárias da população de poucas nações do mundo.

O grande salto da universalização dos direitos humanos ocorreu na segunda metade do século XX. O momento axial aconteceu com a criação da Organização das Nações Unidas (ONU), quando os Estados integrantes da ordem internacional do Pós-Guerra lançavam-se ao desafio de construir um código universal de direitos humanos, estabelecendo na Carta da ONU o propósito de “promover e encorajar o respeito aos direitos humanos”. Para esse fim foi criada a Comissão dos Direitos Humanos (CDH) que recebeu a incumbência de elaborar uma Carta Internacional de Direitos. No dia 10 de dezembro de 1948 foi aprovada sem reservas e sem votos contrários, por 48 nações, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, consagrando um consenso sobre valores de cunho universal a serem seguidos pelos Estados. A Declaração de 1948 introduz a concepção contemporânea de direitos humanos marcada pela universalidade e indivisibilidade destes direitos. A universalidade dos direitos humanos resgata a idéia de que a condição de pessoa é o atributo único e exclusivo para a titularidade de direitos e enfatiza o valor da dignidade inerente ao indivíduo, sendo proibida qualquer discriminação que tenha por base a raça, a etnia, a nacionalidade, o

gênero, a idade e demais critérios. Além do alcance global dos direitos humanos, a Declaração Universal também inova ao consagrar direitos civis e políticos e direitos econômicos, sociais e culturais. A Declaração ineditamente combina o discurso liberal e o discurso social da cidadania, conjugando o valor da liberdade ao valor da igualdade (Piovesan, 1998).

A universalidade dos direitos humanos implica também no processo de internacionalização destes direitos, passando da esfera nacional para a esfera mundial e, ambas, se reforçando mutuamente. Exatamente por isso, assumiram importância primordial as Conferências da ONU na difusão dos direitos de cidadania. Partindo-se do critério metodológico que classifica os direitos humanos em gerações, a Declaração Universal adotou o entendimento de que uma geração de direitos não substitui a outra, mas se interagem no ciclo intergeracional. Assim, a idéia da sucessão progressiva de direitos acolhe a idéia da expansão, cumulação e fortalecimento dos direitos humanos consagrados, todos essencialmente complementares e em constante dinâmica de interação. Os direitos definidos na Declaração costumam ser relacionados em duas categorias: os civis e políticos, correspondendo aos Artigos 3º seguintes até o 21 e os econômicos, sociais e culturais, do Artigo 22 ao 28.

A idéia de que a noção de Direitos Humanos é uma construção ideológica desenvolvida pelo capitalismo desenvolvido não aplicável ao resto do mundo é um erro. Como mostrou o embaixador brasileiro Lindgren Alves, as afirmações de que a Declaração Universal é um documento de interesse apenas ocidental são falsas e perniciosas: *“Falsas porque todas as Constituições nacionais redigidas após a adoção da Declaração pela Assembléia Geral da ONU nela se inspiram ao tratar dos direitos e liberdades fundamentais, pondo em evidência, assim, o caráter hoje universal de seus valores. Perniciosas porque abrem possibilidades à invocação do relativismo cultural como justificativa para violações concretas de direitos já internacionalmente reconhecidos”* (Alves, 2003)

Adotada a Declaração Universal, a CDH começou a preparar uma Convenção ou Pacto destinado a regular a aplicação dos direitos recém reconhecidos internacionalmente. Contudo, alguns países se opuseram a uma única Convenção, alegando de que os direitos correspondiam a espécies distintas: os civis e políticos

seriam de aplicação imediata, enquanto os econômicos, sociais e culturais seriam de aplicação progressiva. No contexto da Guerra Fria foi difícil chegar a um acordo. Depois de um longo processo de debates e controvérsias, a Assembléia Geral da ONU, por unanimidade, aprovou em 10 de dezembro de 1966 o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

Desde a proclamação da Declaração Universal, de 1948, as Nações Unidas adotaram mais de sessenta declarações ou convenções, dentre as mais importantes, se destacam:

- Convenção Internacional para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1965);
- Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (1979);
- Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos e Punições Cruéis, Desumanos e Degradantes (1984);
- Convenção sobre os Direitos da Criança (1989).

Houve também duas importantes Conferências internacionais. A primeira Conferência Mundial de Direitos Humanos - Teerã, 1968 - representou, de certo modo, a gradual passagem da fase legislativa, de elaboração dos primeiros instrumentos internacionais de direitos humanos (a exemplo dos dois Pactos de 1966), à fase de implementação de tais instrumentos. A segunda Conferência Mundial de Direitos Humanos - Viena, 1993 - procedeu a uma reavaliação global da aplicação de tais instrumentos e das perspectivas para o novo século, abrindo campo ao exame do processo de consolidação e aperfeiçoamento dos mecanismos de proteção internacional dos direitos humanos. A Conferência de Viena, ocorrida no contexto pós-Guerra Fria, avançou no propósito de assegurar a indivisibilidade de todos os direitos – civis, políticos, econômicos, sociais e culturais – com atenção especial aos mais necessitados de proteção.

Todos os avanços teóricos e práticos, que permitiram a implantação dos princípios dos direitos humanos no mundo na segunda metade do século XX,

propiciaram a criação de um campo fértil para a elaboração dos direitos reprodutivos, aprovados na Conferência Internacional de População e Desenvolvimento, ocorrida na cidade do Cairo, apenas um ano depois da Conferência de Viena. O impacto de todo esse processo sobre o Brasil e a luta pela cidadania no país foi muito grande. A interação entre as conquistas internacionais e nacionais possibilitou que população, cidadania e direitos humanos no Brasil passassem a ser tratadas de maneira conjunta, abrindo espaço para a superação das velhas crenças neomalthusianas.

#### **4. Democracia, cidadania e direitos humanos no Brasil**

Os conceitos de cidadania e direitos humanos no Brasil foram recebendo os aportes internacionais e se desenvolvendo, internamente, a partir de conflitos e de lutas econômicas, sociais e culturais. Mas a trajetória da cidadania brasileira foi muito tumultuada e sofreu inúmeros revezes, antes de se tornar tema corrente e recorrente a partir do processo de redemocratização de meados da década de 1980 e da Constituição Cidadã, de 1988. Ao contrário da história inglesa, os avanços da cidadania brasileira não seguiram a seqüência das gerações dos direitos civis, políticos e sociais, cada um correspondendo a um dos três últimos séculos. A democracia brasileira e a construção cidadã no país tiveram uma história mais acidentada e, de certa forma, mais complexa, apesar de mais limitada (Carvalho, 2003).

O Brasil herdou, em 1822, quando da Proclamação da Independência, uma tradição cívica pouco encorajadora. Os portugueses deixaram um território e uma cultura relativamente unidos, mas também uma população analfabeta, uma sociedade baseada no trabalho escravo, uma economia monocultora e latifundiária e um Estado absolutista. Não havia cidadãos brasileiros. E o pior, a independência não introduziu mudanças radicais nesse panorama. Mesmo durante o Império (1822-1889) os direitos civis beneficiavam a poucos, os direitos políticos a pouquíssimos e nem se falava em direitos sociais. O fim da escravidão em 1888 foi um avanço, sem dúvida, mas a introdução do trabalho livre não significou que a população negra tenha

conquistado a cidadania. A obtenção de alguns direitos formais não implicou na conquista de direitos reais. Nas palavras do presidente Washington Luís, representando o pensamento reinante na República Velha (1889-1930), *"a questão social é uma questão de polícia"*.

A questão social só passaria a ser tratada como uma questão de política após a Revolução que terminou com a *"República do Café com Leite"*. O presidente Getúlio Vargas chegou ao poder através de uma insurreição em 1930, foi eleito de forma indireta em 1934 e deu o golpe de 1937, cancelando as eleições programadas e instalando a ditadura do Estado Novo. Com a Revolução de 30 o país abandonou o modelo primário-exportador e iniciou um processo de industrialização, com base no mercado interno, via substituição de importações. O ano de 1930 foi um divisor de águas, também, no que diz respeito à história da cidadania. Os principais avanços se deram no plano da política social – especialmente com a legislação trabalhista e previdenciária – e não no plano dos direitos políticos<sup>5</sup>. No primeiro governo Vargas teve início o processo de *"Modernização Conservadora"*, que pressupõe uma analogia, do caso brasileiro, à *"revolução passiva"* ou *"via prussiana"* de passagem à sociedade do tipo industrial. Na chamada *"revolução passiva à brasileira"* não existe uma cidadania plena, mas sim uma cidadania que vem sendo qualificada pelos diferentes autores como: *"deficitária"*, *"incompleta"*, *"regulada"*, *"inacabada"*, *"imperfeita"*, *"virtual"*, dentre outras (Viana, 1996).

Ao fim do governo Vargas, iniciou-se um processo de democratização, sendo que a Constituição de 1946 manteve as conquistas sociais do período anterior e garantiu os tradicionais direitos civis e políticos. Porém, o Brasil continuava um país majoritariamente rural com forte influência das elites oligárquicas. Durante os 19 anos da *"República Populista"* (1945-1964) menos de 20% da população brasileira estava apta a votar e a cidadania social estava restrita a algumas categorias de trabalhadores que estavam cobertos pela assinatura da Carteira de Trabalho, era a chamada cidadania regulada (Santos, 1979). Em 1950, 54% dos homens e 61 das mulheres eram analfabetas. O censo demográfico de 1960 mostra que as condições

---

<sup>5</sup> Uma grande conquista política aconteceu em 1932, através da legislação que introduziu o voto feminino, acabando com a exclusão política da metade da população brasileira. Mas as mulheres só começaram a utilizar de fato esse direito, ainda que de maneira limitada, após o processo de redemocratização de 1945.

habitacionais eram extremamente precárias: somente 21% tinham acesso à rede geral de água, 13% estavam ligados à rede de esgoto, 38,5% tinham luz elétrica, 4,5% tinham televisão e 11% tinham geladeira (Alves, 2004).

O golpe de março de 64 instituiu a “Ditadura Militar” (1964-1985) que restringiu significativamente os direitos políticos. Os Atos Institucionais (AI), 1 e 2 implantaram a repressão política visando reforçar o Poder Executivo e restringir a atuação dos sindicatos, partidos e associações. Com o AI-5, de dezembro de 1968, iniciou-se a fase mais repressora da ditadura, com perseguição, tortura e morte de opositores políticos, cassação de mandatos de deputados, expurgo de funcionários públicos e professores universitários, etc. Contudo, no plano das políticas públicas, houve até ampliação dos direitos sociais<sup>6</sup>, a despeito da ampliação simultânea da desigualdade social (Fausto, 1995).

No final dos anos 70 o Brasil assistiu um ressurgimento do movimento de massas, através da luta contra a carestia, pela anistia, por melhores condições de trabalho e salário, pelas liberdades democráticas, etc. A campanha pelas “Diretas Já”, de 1984 se constituiu na maior mobilização popular do período e antecipou o processo de democratização que teria efeito após 1985 e culminaria na Assembléia Constituinte. A Constituição Cidadã, de 1988, foi um marco do estabelecimento dos direitos civis e políticos e no tratamento dos direitos humanos na concepção universalista e indivisível, com prevalência da dignidade da pessoa humana.

Com a chamada “Nova República”, que teve início com a eleição indireta de Tancredo Neves em 1985, o Brasil iniciou um novo ciclo histórico. Pela primeira vez os direitos econômicos, sociais, culturais e reprodutivos passaram a ser enfrentados em um quadro que prevalece o Estado de Direito (direitos civis e políticos) amplo, geral e irrestrito. De fato, os dados da tabela 1 mostram que o eleitorado de 1933 representava apenas 3,7% da população brasileira. Durante os 19 anos da República Populista o eleitorado atingiu no máximo 22% da população. Durante a maior parte da ditadura militar o eleitorado cresceu, mas não existia eleições para governadores e presidente da República. O grande salto do eleitorado aconteceu depois da

---

<sup>6</sup> Durante a ditadura militar houve ampliação especialmente da previdência (com a criação do INPS) e dos sistemas educacionais e de saúde.

Constituição de 1988, que permitiu o voto dos analfabetos e possibilitou o voto facultativo para os jovens entre 16 e 18 anos.

Os dados da tabela 1 também mostram que a grande ampliação da democracia brasileira se deveu ao crescente alistamento eleitoral das mulheres. Não se tem dados precisos sobre o eleitorado feminino até 1974, mas sabe-se que começou em uma base muito pequena e foi crescendo aos poucos. Nas décadas de 30 e 40 as mulheres eram maioria analfabetas e não podiam votar. O crescente nível de educação e participação política das mulheres fez com que o sexo feminino se tornasse maioria do eleitorado nas eleições do ano 2000. O número de mulheres eleitas para o parlamento tem aumentado progressivamente, mas ainda está muito aquém de uma situação com maior equidade de gênero. Para aumentar a participação feminina no Parlamento, o Congresso brasileiro instituiu uma política instituindo 30% no mínimo e 70% no máximo das candidaturas para cada sexo (Alves, 2003).

**Tabela 1**

População, eleitorado total e feminino no Brasil: 1933-2004

Ano	População	Eleitorado Total	% eleitorado sobre a população	Eleitorado feminino	% do eleitorado feminino
1933	39.939	1.466	3,7		
1945	46.177	7.459	16,2		
1950	51.944	11.455	22,1		
1960	70.191	15.543	22,1		
1970	91.139	28.966	31,8		
1974	100.000	34.000	34,0	12.000	35,3
1980	119.900	49.079	40,9	22.089	45,0
1990	144.500	83.817	58,0	41.082	49,0
1998	165.000	106.101	64,3	52.795	49,8
2000	170.000	109.826	64,6	55.437	50,5
2002	175.000	115.254	65,9	58.605	50,8
2004	179.000	118.493	66,2	60.668	51,2

Fonte: Nicolau, 2002, IBGE, 2004 e TSE <<http://www.tse.gov.br>>

O quadro partidário também se alterou muito no Brasil nos últimos 75 anos. Os partidos da República Velha (1889-1930) não tinham um caráter nacional. Os partidos Republicanos Mineiro e Paulista – os famosos PRM e PRP – eram peças essenciais das máquinas da política dos governadores estaduais. ou dos Estados. O Partido Comunista Brasileiro – PCB – foi criado em 1922, fez uma tentativa equivocada e fracassada de chegada ao poder em 1935 e só se consolidou como uma promessa de alternativa de esquerda depois de 1945. Contudo, o PCB foi posto na ilegalidade em 1947. Três partidos dominaram a cena política brasileira entre 1945 e 1964: o Partido Social Democrático (PSD), o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e a União Democrática Nacional (UDN). O regime militar mudou totalmente o quadro permitindo o funcionamento de apenas duas agremiações partidárias: a ARENA - Aliança Renovadora Nacional – e o MDB - Movimento Democrático Brasileiro. A ampla liberdade partidária no Brasil só viria a acontecer depois de 1985 (Schmitt, 2000).

Em 1989 o Brasil retomou o processo de eleições diretas para Presidente da República. Em 2002, pela primeira vez, foi eleito um presidente de origem operária -

migrante nordestino que se tornou líder sindical em São Paulo. As primeiras eleições presidenciais do século XXI marcaram uma efetiva alternância de poder, tanto em termos de partido quanto em termos de representação de classe. As eleições municipais de 2004 consolidaram o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e o Partido dos Trabalhadores (PT) como as duas maiores agremiações partidárias do país, dentre as 27 siglas existentes. A normalidade democrática tem se consolidado no Brasil. Mesmo que ainda imperfeita, jamais na história da democracia brasileira se atingiu um grau, quantitativo e qualitativo, de participação popular. Desta forma, espera-se que a conquista dos direitos civis e políticos possam criar o cenário propício para que a população, em um regime democrático, tenha condições de se movimentar com liberdade para conquistar os demais direitos de cidadania, permitindo que cada pessoa se transforme em uma cidadã plena, participando da geração e da repartição da riqueza nacional.

## **5. População e Direitos Reprodutivos no Brasil**

Como a trajetória dos direitos civis e políticos foi tortuosa e como o alcance dos direitos econômicos, sociais e culturais são restritos, não é de se estranhar que a população brasileira não tenha conseguido, até hoje, ter acesso integral aos direitos reprodutivos. Nessa área, inclusive, os cidadãos e cidadãs enfrentam as ideologias do Estado e das igrejas. Desta forma, as parcelas mais carentes da população brasileira além de terem dificuldades de acesso à saúde básica, também têm dificuldades especiais de acesso à saúde sexual e reprodutiva. As mulheres brasileiras e os casais têm que enfrentar o descaso do Estado com a saúde e a resistência do conservadorismo moral e do fundamentalismo religioso em relação aos direitos reprodutivos.

Tanto o Brasil, quanto os demais países latino-americanos, adotaram, ao longo dos séculos, desde a colonização, uma política populacional expansionista visando à ocupação territorial e à consolidação das suas fronteiras. Além disso, o tipo de atividade econômica prevalecente até meados do século XX, que tinha como base a

economia de subsistência, o colonato e as parcerias agrícolas, favorecia um padrão de casamento precoce e a adoção de famílias numerosas, devido ao baixo custo das crianças e aos altos benefícios dos filhos para com as gerações mais velhas. O Estado e a Igreja legitimavam uma alta natalidade, especialmente diante das altas taxas de mortalidade comuns em todo o continente. Nos anos de 1940 foi implantada uma legislação explicitamente anticontrolista no Brasil que favorecia a família numerosa, proibia o aborto e tratava como contravenção a divulgação de métodos anticonceptivos e desestimulava a prática de prevenção da gravidez. Esta legislação restritiva permaneceu em vigor durante todo o período democrático seguinte e foi radicalizada na primeira fase do regime militar.

Segundo Wood e Carvalho: *"Até recentemente, a política governamental relativa à população era francamente pró-natalista. A segurança nacional e o desejo de povoar regiões de fronteira figuravam entre os fatores que explicam a relutância oficial em endossar qualquer política que se vislumbresse como ameaça ao crescimento populacional. A posição pró-natalista mostrava-se compatível com as doutrinas da Igreja Católica, cujos ensinamentos permeavam pronunciamentos públicos. Em 1967, o presidente Costa e Silva comentava, da seguinte maneira, a Encíclica Humanae Vitae do Papa Paulo VI em um pronunciamento que demonstra a notável fusão entre religião e política: 'como chefe de uma nação que se esforça em ocupar mais da metade do seu território e que está, ainda, exposta aos riscos de uma densidade demográfica incompatível com as necessidades globais de seu desenvolvimento e segurança, não nos atemos à nossa inabalável fé nos mandamentos do Cristianismo para aplaudir esse notável documento'"* (1994, p. 183).

A preocupação expansionista mostra que as elites brasileiras, até o início da década de 1970, estavam mais preocupadas com a ocupação populacional dos "espaços vazios" do território nacional do que com o atendimento dos direitos reprodutivos e de cidadania. A queda das taxas de mortalidade em geral e, em especial, da mortalidade infantil, desde os anos 40, fizeram aumentar o número de filhos sobreviventes, enquanto as mudanças estruturais e institucionais ocorridas no período, diminuíram a demanda por filhos. O desejo de reduzir o tamanho da prole fez crescer a demanda por métodos contraceptivos eficazes. A regulação da fecundidade deixou de ser uma pauta imposta pelo neomalthusianismo, para se tornar uma

demanda legítima do direito à autodeterminação reprodutiva. A partir dos anos 80, principalmente após o processo de democratização do país, a discussão sobre o tamanho e o ritmo de crescimento da população, no plano macro, cedeu espaço para o debate sobre as condições de vida dos brasileiros, sobre as desigualdades sociais e regionais e sobre a degradação do meio ambiente. Por outro lado, cresceu a discussão, no plano micro, sobre a regulação da fecundidade e o planejamento familiar, não no sentido de definir o volume da população, mas como um meio de as pessoas estabelecerem o tamanho desejado de família.

Devido à intervenção dos defensores dos direitos humanos e, principalmente, em decorrência da participação ativa do movimento feminista, a questão da regulação da fecundidade passou a fazer parte das demandas sociais. A primeira iniciativa governamental no sentido de oferecer serviços na área da reprodução se deu por meio do Ministério da Saúde que lançou, em 1977, o Programa de Saúde Materno-Infantil, contemplando a prevenção da gestação de alto risco. Mas com a crescente presença feministas no cenário político nacional, a questão do planejamento familiar passou a ser defendida dentro do contexto da saúde integral da mulher. O resultado foi o lançamento do Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher (PAISM), que se propunha a atender a saúde da mulher durante seu ciclo vital, não apenas durante a gravidez e lactação, dando atenção a todos os aspectos de sua saúde, incluindo prevenção de câncer, atenção ginecológica, planejamento familiar e tratamento para infertilidade, atenção pré-natal, no parto e pós-parto, diagnóstico e tratamento de Doenças Sexualmente Transmissíveis - DSTs, assim como de doenças ocupacionais e mentais.

O PAISM representou um grande avanço em relação a toda à discussão anterior, pois assumiu uma postura de neutralidade diante dos objetivos natalistas ou controlistas das políticas sociais do país e colocou a questão da regulação da fecundidade nas delimitações dos parâmetros dos direitos humanos. Tendo como base os princípios do PAISM e o quadro mais geral dos direitos humanos, foi que se travou um grande debate para normatizar, de forma democrática, a questão da regulação da fecundidade na Constituição de 1988. Ouvidos os principais atores políticos e sociais envolvidos com a questão da reprodução, A Assembléia Constituinte redigiu e aprovou o § 7º, do artigo 226 da Constituição brasileira de

1988, da seguinte forma: *“Fundado nos princípios da dignidade da pessoa humana e da paternidade responsável, 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 por parte de instituições oficiais ou privadas”* (Constituição Federal, 1988).

Na Constituinte houve uma certa solução de compromisso quanto à questão do aborto e o assunto não fez parte do texto constitucional, já que as feministas propugnavam a importância da legalização do aborto, por razões terapêuticas e como um problema de saúde pública, enquanto as Igrejas Católica e Evangélicas defendiam “o direito à vida desde o momento da concepção”, o que eliminaria a possibilidade de se permitir o aborto voluntário nos casos previstos pela legislação vigente. A questão da esterilização também não fez parte do texto constitucional. A ligação tubária e a esterilização masculina eram vetadas pela legislação brasileira que considerava crime qualquer lesão corporal de natureza grave, resultando em debilidade permanente de membro, sentido ou função do corpo. Todavia, a alta prevalência da esterilização no Brasil motivou a instauração de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), em 1991, para investigar as causas da “esterilização em massa” das mulheres brasileiras e se existia maior probabilidade de esterilização das mulheres negras. Os trabalhos da CPI mostraram que não existia discriminação racial – já que as mulheres brancas tinham maior probabilidade de estarem esterilizadas – mas apontou para a necessidade da regulamentação da prática de esterilização feminina e masculina (Cavenaghi, 1997).

A partir das conclusões da CPI, o Parlamento brasileiro começou a discutir uma lei sobre o assunto. Somente em 1996 o Congresso Nacional aprovou a Lei n. 9.263 de 1996, que regulamenta o parágrafo 7º do art. 226 da Constituição Federal, que trata do planejamento familiar no Brasil. Contudo, o artigo 10 da referida lei, que tratava da questão da esterilização foi vetado pelo Presidente da República e, depois de muito debate, foi finalmente aprovado e sancionado no final de 1997. A concepção que permeia o conteúdo da referida Lei é tributária do conceito dos direitos reprodutivos, conforme estabelecido na CIPD do Cairo de 1994. Desta forma, pode-se perceber que nas décadas de 1980 e 1990 o Brasil conseguiu implantar uma legislação regulando a prática dos direitos reprodutivos no país.

Porém, apesar da legislação brasileira respeitar, em tese, os direitos humanos na área reprodutiva, a disponibilidade e a variedade de métodos contraceptivos na rede pública de saúde continuam baixas devido à crise fiscal do Estado brasileiro. O fato é que as famílias mais pobres não podem exercer de maneira plena os seus direitos à autodeterminação reprodutiva. Como mostrou Faria (1989), existe um “efeito perverso” no processo de transição demográfica no Brasil, pois as camadas sociais mais pobres da população – aquelas que possuem menos acesso aos direitos de educação, emprego formal e saúde – não possuem recursos para obter os meios de regular a fecundidade e são obrigadas a conviver com a gravidez indesejada<sup>7</sup>. Desta forma, são exatamente as parcelas da população mais excluídas da cidadania social que encontram, também, mais dificuldades para ter acesso aos direitos reprodutivos.

Na verdade, o Brasil do começo do século XXI já tem os instrumentos legais e institucionais para atender a demanda por regulação da fecundidade. O PAISM, o Sistema Único de Saúde (SUS), o parágrafo 7º do Artigo 226 da Constituição Federal e a Lei nº 9.263 de 1996 foram concebidos de acordos com as recomendações emanadas da Declaração Universal dos Direitos Humanos e das Conferências Mundiais de Teerã e de Viena, além, obviamente, de estar em consonância com a Plataforma do Cairo. Portanto, basta colocar em prática o que está na legislação nacional e mundial para que o país respeite os direitos reprodutivos e as concepções demográficas aprovadas nos Fóruns Internacionais.

## 6. Conclusões

O filósofo alemão Immanuel Kant (1724-1804) dizia que, juntamente com o céu estrelado, a consciência moral das pessoas era uma das duas coisas que o deixavam maravilhado. Ele encarava a Revolução Francesa como um marco da disposição do homem a progredir e um símbolo da “perfectibilidade humana”.

---

<sup>7</sup> Muitas mulheres que ficam grávidas por falta de acesso aos métodos contraceptivos acabam recorrendo ao aborto inseguro e, freqüentemente, acabam engrossando as estatísticas de mortalidade materna.

Inspirado nas idéias de Kant, Bobbio defende a seguinte tese: *“O atual debate sobre os direitos do homem – cada vez mais, amplo, cada vez mais intenso, tão amplo que agora envolve todos os povos da Terra, tão intenso que foi posto na ordem do dia pelas mais autorizadas assembléias internacionais – pode ser interpretado como um ‘sinal premonitório (signum prognosticum) do progresso moral da humanidade”* (Bobbio, 1992, p. 52).

Os direitos reprodutivos aprovados na CIPD do Cairo são o filho caçula da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948. Não por acaso, o direito à vida tem destaque especial na Declaração. Já o direito de planejar a vida, regulando a fecundidade, não poderia ficar de fora do arcabouço geral dos direitos humanos. Exatamente por isso, o Consenso do Cairo de 1994, reafirmado na IV Conferência Mundial da Mulher, de Pequim, em 1995, vieram coroar todo o esforço para se criar um código universal de direitos humanos, incluindo os direitos reprodutivos. Essa nova concepção de direito é ainda mais importante quando consideramos que, na sua origem, a cidadania excluía as mulheres. Portanto, criou-se um consenso que não haverá direitos humanos se não se alcançar os plenos direitos das mulheres.

Na virada do milênio existe o reconhecimento de que apesar de todos os avanços políticos e teóricos alcançados, a efetivação dos direitos humanos ainda está longe de ser uma realidade no mundo. Por isso, os países das Nações Unidas, reunidos na Cúpula do Milênio, em 2000, lançaram as Metas do Milênio com o objetivo de criar uma mobilização internacional em torno de 8 metas visando tornar a cidadania o centro dos esforços da comunidade mundial para uma melhoria mensurável e significativa, mesmo que ainda parcial, das condições de vida dos povos: 1) Erradicar a pobreza extrema e a fome; 2) Atingir o ensino básico universal; 3) Promover igualdade de gênero e autonomia das mulheres; 4) Redução da mortalidade infantil; 5) Melhorar a saúde materna; 6) Combater HIV/aids, malária, e outras doenças; 7) Garantir a sustentabilidade ambiental; 8) Estabelecer uma Parceria Mundial para o Desenvolvimento. Porém, as Metas do Milênio podem ser consideradas um mínimo denominador comum do que se tem discutido no mundo em termos de direitos humanos, pois a agenda das diversas Conferências Internacionais é muito mais ampla.

No Brasil, foram feitos muitos esforços, após 1930, para construir e ampliar a cidadania. Todavia, chegamos no século XXI com a sensação desconfortável de uma

transição incompleta. Parcelas significativas da população encontram-se abaixo da linha de pobreza, sem acesso à educação, à saúde, ao saneamento básico, aos meios de regulação da fecundidade, etc. De acordo com Ávila (2002, p.125): *“Nas últimas duas décadas, no Brasil e na América Latina, a cidadania ganhou importância como referência para os projetos de transformação social. É possível afirmar que a luta por democracia no Brasil se desenvolve em torno da luta por uma cidadania real. Por outro lado, onde não existe cidadania e sua correlata, a democracia, já está dado que os direitos humanos não são respeitados”*.

Segundo Carvalho, (2003, p. 220) a conquista dos direitos humanos, na seqüência inglesa, seguiu uma lógica que reforçava a convicção democrática: *“As liberdades civis vieram primeiro, garantidas por um Judiciário cada vez mais independente do Executivo. Com base no exercício das liberdades, expandiram-se os direitos políticos consolidados pelos partidos e pelo Legislativo. Finalmente, pela ação dos partidos e do Congresso, voaram-se os direitos sociais, postos em prática pelo Executivo. A base de tudo era as liberdades civis”*. Contudo, o exemplo inglês não é o único caminho, já que existem países bem sucedidos que também passaram por grandes turbulências.

De certo, a história da democracia brasileira no século XX não seguiu a seqüência relatada por Marshall, mas o século XXI começou com as maiores eleições gerais do país (com cerca de 66% dos brasileiros aptos a votar) e com o fortalecimento do Estado de Direito. O Brasil demorou a criar uma democracia civil e política, mas antes tarde do que nunca. Temos que recuperar o tempo perdido e já contamos com importantes aportes internacionais. Não há dúvidas de que vivemos uma cidadania incompleta no Brasil. Porém, a conquista de uma cidadania plena que permita elevar os padrões de vida da população e garantir direitos do “nascimento ao túmulo” só será obtida se, colocando em prática as recomendações internacionais e a legislação nacional, respeitarmos o caráter universal e indivisível dos direitos humanos. As condições teóricas já estão dadas, só é preciso colocar em prática.

## 7. Referências bibliográficas

ALVES, J. E. D. 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/textodiscussão/textodiscussao.html>>.

\_\_\_\_\_. **Mulheres em movimento: voto, educação e trabalho**. Ouro Preto, REM, 2003

\_\_\_\_\_. As características dos domicílios brasileiros entre 1960 e 2000. **Texto para Discussão**, ENCE/IBGE, Rio de Janeiro, n. 10, 2004.

ALVES, J. E. D., CORRÊA, S. Demografia e ideologia: trajetos históricos e os desafios do Cairo + 10. **Revista Brasileira de Estudos de População**, Campinas, v. 20, n. 2, jul./dez. 2003.

ÁVILA, M.B. Cidadania, direitos humanos e direitos das mulheres. In: BRUSCHINI, C., UNBEHAUM, S. (orgs.) **Gênero, democracia e sociedade brasileira**. São Paulo, FCC, 2002.

ARENDT, H. **A condição humana**. Rio de Janeiro, Forense Universitária, 2003.

BOBBIO, N. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro, Campus, 1992.

CAETANO, A. J. et al. (orgs) Dez anos do Cairo:tendências da fecundidade e direitos reprodutivos no Brasil. Campinas, ABEP/UNFPA, 2004.

CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2003.

CAVENAGHI, Suzana. **Female sterilization and racial issues in Brazil**. Austin, Texas, thesis, University of Texas at Austin, 1997.

COMPARATO, Fábio Konder. A afirmação histórica dos direitos humanos. São Paulo, Editora Saraiva, 2003.

CONDORCET, J. A. N. **Esboço de um quadro histórico dos progressos do espírito humano**. Campinas: Editora da Unicamp, 1993.

CONSTITUIÇÃO FEDERAL DO BRASIL, 1988. Disponível em <<http://www.senado.gov.br>>

CORRÊA, S. e SEN, G. **Cairo + 5: no olho da tempestade**. Rio de Janeiro: Observatório da Cidadania, 1999.

FARIA, V.E. Políticas de governo e regulação da fecundidade: conseqüências não antecipadas e efeitos perversos. In: **CIÊNCIAS sociais hoje**. São Paulo, ANPOCS, 1989.

FAUSTO, B. **História do Brasil**, São Paulo, Editora USP, 1995.

IBGE, 2004 <<http://www.ibge.gov.br>>

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro, Zahar editores, 1967

NICOLAU, J. História do voto no Brasil. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Ed., 2002.

ONU, **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, Nova Iorque, 1948. Disponível em <<http://www.un.org/Overview/rights.html>>

PIOVESAN, F. **Temas de direitos humanos**. São Paulo, Max Limonad, 1998.

SANTOS, Wanderley G. **Cidadania e Justiça**. Rio de Janeiro, Editora Campus, 1979.

SAUVY, A. **Elementos de Demografia**. Rio de Janeiro, Zahar editores, 1979.

SCHMITT, R. Partidos políticos no Brasil (1945-2000). Rio de Janeiro, Jorge Zahar Ed., 2000.

VIANNA, Luiz W. Caminhos e descaminhos da revolução passiva à brasileira. **Dados**, Rio de Janeiro, v.39, n.3, p.377-392, 1996.

WOOD, C., CARVALHO, J.A.M. A demografia da desigualdade no Brasil. Rio de Janeiro, IPEA, 1994.