



Brasil,
15 anos após
a Conferência do **Cairo**



Abep – Associação Brasileira de Estudos Populacionais

Diretoria 2009-2010

Presidente: José Marcos Pinto da Cunha
Vice-Presidente: Roberto do Nascimento Rodrigues
Secretária Geral: Ana Maria Nogales Vasconcelos
Tesoureira: Leila Regina Ervatti
Suplente: Lára de Melo Barbosa

Conselho Consultivo

Elza Salvatori Berquó
George Martine
Jair Lício Ferreira Santos
José Alberto Magno de Carvalho
Maria do Carmo Fonseca
Marta Maria A. Azevedo

Conselho Fiscal

Bernando Lanza Queiroz
Humberto Corrêa
Wilson Fusco

UNFPA - Fundo de População das Nações Unidas

Harold Robinson - Representante Brasil e Diretor Argentina e Paraguai
Taís de Freitas Santos - Representante Auxiliar e Coordenadora de Programa



Brasil, 15 anos após a Conferência do **Cairo**

1ª edição
Campinas/São Paulo
Dezembro de 2009

dbep
ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE
ESTUDOS POPULACIONAIS



UNFPA
Fundo de População
das Nações Unidas

Realização

Abep – Associação Brasileira de Estudos Populacionais
www.abep.org.br

UNFPA - Fundo de População das Nações Unidas
www.unfpa.org.br

Assistente de publicação

Karina Silveira

Apoio de secretaria

Ana Paula Almeida Pyló

Preparação de originais

Vania Regina Fontanesi

Projeto Gráfico e Diagramação

Traço Publicações e Design
www.tracopublica.com.br

Flávia Fábio e Fabiana Grassano

Assistente: Carlos Fábio

Ficha catalográfica

Elaborada pela bibliotecária Adriana Fernandes

Brasil, 15 anos após a Conferência do Cairo / ABEP; UNFPA.
– Campinas, 2009.

356p.

ISBN:- 978-85-85543-23-5

1. Conferência do Cairo. 2. População. 3. Saúde Reprodutiva.
I. UNFPA. II. ABEP. III. Título.

22.ed.CDD – 301.32

Sumário

Prefácio	7
Apresentação	9
A relação entre população e desenvolvimento 15 anos após a Conferência do Cairo	
Eduardo L. G. Rios-Neto	13
Comentários Paulo Paiva	57
Cairo+15: trajetórias globais e caminhos brasileiros em saúde reprodutiva e direitos reprodutivos	
Margareth Arilha e Elza Berquó	67
Igualdade e desigualdade de gênero no Brasil: um panorama preliminar, 15 anos depois do Cairo	
José Eustáquio Diniz Alves e Sônia Corrêa	121
Comentários Maria Coleta F. A. de Oliveira	224
Juventude e envelhecimento na Conferência do Cairo: 15 anos depois no Brasil	
Ana Amélia Camarano, Juliana Leitão e Mello e Solange Kanso	233
Comentários Mary Garcia Castro	291
Os objetivos da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento (Cairo, 1994) e a política migratória brasileira	
Helion Póvoa Neto e Marcia Anita Sprandel	303
Relatoria geral Seminário Brasil 15 anos após a Conferência do Cairo	
Elizabeth Doria Bilac	327
Sobre os autores	351

Prefácio



Nas últimas décadas, o mundo vem sofrendo transformações profundas, que têm não só marcado o perfil da população, mas têm também mudado as prioridades em termos de políticas públicas e investimentos. Em contrapartida a este contexto de mudanças, deparamos com a persistência de velhos problemas, como a pobreza e a desigualdade, ainda que reconheçamos que esforços estejam sendo despendidos no sentido de eliminá-los, ou pelo menos reduzi-los. No Brasil, a situação não é diferente e, de fato, percebe-se que a inserção no chamado mundo globalizado tem se dado de forma assimétrica, com custos maiores recaindo sobre grupos populacionais específicos, tais como mulheres e grupos étnicos – população afrodescendente, indígena, entre outros.

O ano de 2009 marca o 15º aniversário da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento e nos lembra dos cinco anos que faltam para a realização dos compromissos estabelecidos no Cairo.

Conforme sabemos, o Programa de Ação do Cairo está fundamentado na afirmação dos direitos humanos de todas as pessoas, na necessidade de se empoderar as mulheres, cujos direitos têm sido tão frequentemente negados, e

no envolvimento dos homens, além de reconhecer o papel central dos jovens no processo de desenvolvimento.

Como agência líder na implementação do Programa de Ação do Cairo, o UNFPA aproveita esta oportunidade para celebrar o que foi conquistado e também usa esse marco para identificar lacunas e desafios, consolidar lições aprendidas nos últimos 15 anos e sugerir recomendações práticas para acelerar o progresso.

O escopo e a profundidade da implementação do PoA requerem a participação de uma ampla coalizão de atores, organizações da sociedade civil e governos, instituições de pesquisa, associações regionais, parlamentares e agências internacionais. Nossa ênfase tem sido não apenas na construção de capacidades individuais, mas principalmente no fortalecimento das capacidades institucionais. Apostar na construção de capacidades institucionais abre espaços para que instituições como a Abep possam aportar subsídios importantes para a consecução de metas acordadas pela comunidade internacional durante a CIPD.

Esta publicação resulta de um seminário em que se buscou revisitar alguns temas da agenda do Cairo. Reflexões foram feitas sobre saúde reprodutiva, gênero, juventude e envelhecimento, migrações, população e desenvolvimento, que mostram a trajetória brasileira rumo à consecução ou não do que se propôs durante a CIPD: uma vida mais digna e mais equitativa para a população do planeta.

Taís de Freitas Santos

Representante Auxiliar do Fundo
de População das Nações Unidas

Apresentação



É com enorme satisfação que a Abep apresenta para toda a comunidade científica e sociedade civil o livro *Brasil, 15 anos após a Conferência do Cairo*.

Esse trabalho reúne textos apresentados no Seminário homônimo realizado na Universidade Federal de Minas Gerais em Belo Horizonte, entre 11 e 12 de agosto de 2009, congregando mais de 130 participantes de várias partes do país. Para autoria dos textos e elaboração dos comentários, foram convidados alguns dos mais representativos pesquisadores sobre os temas populacionais no Brasil, resultando em um grande esforço de síntese sobre cinco temas específicos constantes das recomendações da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento - CIPD, ocorrida em 1994, as quais têm servido como norteadoras para formulação de políticas e ações em todo o mundo e, sobretudo, nos países em desenvolvimento.

A partir de uma mudança importante de postura, as discussões dessa Conferência não se centraram, como era a tendência até então, exclusivamente nas questões relativas aos impactos do crescimento da população sobre o desenvolvimento e na necessidade de estabelecer metas demográficas, avançando

significativamente em outros temas que visavam garantir às pessoas melhores condições de vida, equidade, bem como novos e mais amplos direitos. Assim, as recomendações do Cairo foram consubstanciadas em 16 capítulos, entre os quais um “preâmbulo” em que são apontados os “princípios” básicos, como os direitos humanos, civis, sociais, políticos e culturais, a igualdade de gênero, o empoderamento das mulheres, a qualidade de vida e de saúde e o desenvolvimento sustentável.

Ao longo do documento, emergem recomendações e considerações que certamente tiveram impactos importantes não apenas sobre a forma como o fator demográfico seria considerado a partir daí, mas também na consagração de temas relevantes para as ações, políticas e desenvolvimento de nossas sociedades até o presente momento. Entre estes, poder-se-iam destacar a relevância das discussões sobre a situação e o papel da mulher, a incorporação de algumas noções importantes como saúde e direitos reprodutivos, a preocupação com temas ligados à migração, em particular a internacional, como, por exemplo, a questão do direito de reunificação familiar, entre outros.

Neste livro, algumas das questões mais candentes contidas no plano de ação do Cairo são discutidas e repensadas à luz da situação atual: população e desenvolvimento; saúde reprodutiva; relações de gênero; envelhecimento e juventude; e migração internacional.

Como poderá ser constatado na leitura dessa obra, discutir tais temas com uma distância temporal de 15 anos foi sem dúvida um excitante e proveitoso exercício intelectual para avaliação dos avanços (ou retrocessos) acadêmicos e políticos observados no Brasil e, portanto, uma visão sobre o que a Conferência do Cairo significou para o nosso país.

Quanto avançamos? Teremos regredido em algum sentido? Como a pesquisa científica contribuiu e tem contribuído para subsidiar programas e políticas específicas? Em que e como podemos avançar ainda mais?

O Seminário “Brasil, 15 anos após a Conferência do Cairo” abordou essas questões e propiciou a elaboração dos excelentes trabalhos que compõem este livro. A Abep se orgulha de poder ter reunido nesse volume pesquisadores e pesquisadoras não apenas competentes e reconhecidos em suas áreas de atuação, mas, sobretudo, comprometidos com os rumos do nosso país na busca pela equidade em suas mais distintas formas: gênero, cor, condição social, opção sexual, religião, geração, etnia, entre outras.

Ao oferecer esse importante produto para a sociedade, resta-nos agradecer a todos aqueles que tornaram possível esta empreitada. Começamos pelos autores, comentaristas e relatora geral, que aceitaram o desafio de nos conduzir nessa reflexão. Presente desde a concepção do Seminário e nosso parceiro de longa data, agradecemos ao Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA) pelo incentivo e apoio financeiro à publicação deste livro. Aproveitamos para agradecer, mais uma vez, o apoio da Capes, CNPq, Ipea e Fapemig, na realização do Seminário. Por fim somos gratos à Faculdade de Ciências Econômicas (Face) e ao Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional de Minas (Cedeplar) pela acolhida e apoio irrestrito dado à organização do daquele evento.

Este livro foi preparado com muito carinho e dedicação. Autores, comentaristas e relatores conseguiram, em um tempo muito curto, oferecer um conteúdo de alto nível e grande profundidade. A Diretoria da Abep espera, com isso, estar cumprindo novamente sua função de fomentar a atividade científica sobre os temas populacionais, além de fornecer subsídios aos governos e órgãos públicos, em seus diferentes níveis, assim como à sociedade civil para um maior conhecimento da nossa realidade social.

A Diretoria da Abep

Gestão 2009/2010

A relação entre população e desenvolvimento 15 anos após a Conferência do Cairo

Eduardo L. G. Rios-Neto



Quinze anos após a Conferência Internacional de População e Desenvolvimento (CIPD) realizada no Cairo, em 1994, cabe analisar as teorias econômicas que lidam com a relação entre população e economia, bem como a evolução do conceito de desenvolvimento econômico. Esta análise permite o entendimento das mudanças de paradigmas sobre a questão populacional, colocando o “controlismo” ou “neo-malthusianismo” numa perspectiva histórica, fato que mostrará o anacronismo da visão daqueles que insistem em rotular como “neo-malthusianos” os pesquisadores que tratam objetivamente a relação entre população e desenvolvimento econômico, mostrando eventuais benefícios da redução na taxa de crescimento populacional. Embora a revisão tenha um caráter eminentemente teórico, sua relevância decorre da grande aversão que demógrafos brasileiros e não economistas possuem acerca da temática.

Ligada à evolução da relação entre população e desenvolvimento, há também a discussão sobre a limitação do conceito de renda *per capita*, que é uma medida estritamente econômica de bem-estar da população. Ainda no campo estritamente econômico, existem avanços, com a incorporação da mensuração

da pobreza absoluta (população abaixo da linha de pobreza) e da desigualdade de renda. A mudança do conceito estritamente econômico para um outro multidimensional e mais amplo de bem-estar da população traz implicações importantes para a análise das consequências da CIPD em Cairo, além de outras conferências internacionais, culminando com o estabelecimento das metas do milênio.

O objetivo desse texto é analisar a gênese e a evolução dos modelos econômicos que estudam a relação entre população e economia, com o desdobramento para a temática do desenvolvimento econômico, culminando com a discussão da definição de bem-estar da população, que tem implicações no estabelecimento das chamadas metas do milênio. À guisa de conclusão, é colocado em perspectiva o desenvolvimento econômico *stricto sensu*, relacionado com as políticas públicas sociais e os objetivos de bem-estar da sociedade. O desafio que se coloca para o futuro é integrar a perspectiva econômica com as modernas concepções multidimensionais de bem-estar da população.

Iniciamos este trabalho com uma análise da relação entre população e economia, num contexto que antecede o desenvolvimento econômico – no modelo malthusiano –, incorporando sua moderna contextualização dentro de um arcabouço unificado das teorias econômicas do crescimento econômico. A aplicação deste arcabouço unificado, para explicar a revolução industrial nos países desenvolvidos e a posterior grande divergência de renda entre os países, é fundamental para o entendimento da modelagem econômica que incorpora o componente populacional. Esse arcabouço pode também ser considerado uma visão do desenvolvimento econômico. O campo de desenvolvimento econômico é brevemente revisado e colocado em perspectiva. Alguns dos modelos analisados apresentam um “pessimismo” inerente no que tange o papel do crescimento populacional, garantindo a *rationale* para o que demógrafos não economistas chamavam de neo-malthusianismo.

A análise da evolução dos modelos, tanto na perspectiva do arcabouço unificado dos modelos de crescimento econômico como no passeio sobre as formulações de desenvolvimento econômico, pretenderá mostrar que o determinismo pessimista do crescimento populacional deixa de existir, muito embora haja ainda a possibilidade de que o impacto econômico do crescimento populacional seja negativo. Neste contexto, deixa de existir a possibilidade de se rotular uma abordagem como sendo controlista, pura e simplesmente por ela mostrar

que a redução no crescimento populacional pode ser favorável ao desenvolvimento, pois esta relação negativa entre crescimento populacional e econômico deixa de ser determinista.

Uma breve revisão do debate no âmbito da demografia econômica mostrará que a relação entre população e economia passou de pessimista do pós-guerra ao final dos anos 1970 para quase neutra na década de 1980, voltando a ser relevante no final dos anos 1990, no contexto do bônus demográfico e das transferências intergeracionais. Finalmente, revisamos a análise mais ampla e menos economicista dos objetivos de bem-estar, que viabiliza o surgimento de novas concepções de desenvolvimento e de uma contextualização dos objetivos do milênio. A conclusão procura estabelecer uma ligação entre a visão mais econômica e a perspectiva mais ampla do desenvolvimento humano.

Pareceria que uma crítica ao foco do trabalho, que é centrado na relação entre crescimento populacional e econômico, seria bem fundamentada, particularmente levando-se em conta o conhecido efeito da transição demográfica sobre a estrutura etária. Dois fatos justificam esta opção pelo foco no crescimento populacional e da renda *per capita*: em primeiro lugar, o desafio dos efeitos da estrutura etária sobre o crescimento econômico (tema que abordamos em outro trabalho); e em segundo, o fato de o debate sobre a relação central entre crescimento populacional e econômico estar longe de ser superado, sendo crucial para o entendimento da relação entre crescimento econômico e desenvolvimento sustentável.

A era e o modelo malthusiano

O modelo malthusiano é tradicionalmente conhecido pelos demógrafos por sua utilidade na análise da economia pré-industrial, no contexto da demografia histórica. Neste sentido, sua aplicação era historicamente delimitada. Trata-se um modelo pessimista, uma vez que prevê um impacto negativo do crescimento populacional sobre a renda (salário real) da população, não pode ser chamado, *stricto sensu*, de “controlista”, pois o controle populacional no período pré-industrial era social e decorria da operação dos xeques preventivos (natalidade via nupcialidade) e positivos (mortalidade). Um dos corolários mais importantes do modelo malthusiano é a “lei de ferro dos salários”, que resulta numa “armadilha malthusiana” da pobreza, na medida em que todo e qualquer

progresso técnico exógeno alteraria o nível de vida da população apenas temporariamente, no curto prazo, já que no longo prazo a população crescerá e reduzirá os salários ao nível de subsistência previamente existente e o tamanho populacional será maior devido a uma maior capacidade de carga da sociedade, mas o nível de bem-estar da sociedade será o mesmo. O maior teste da superioridade tecnológica de uma sociedade durante a era malthusiana dava-se pela superioridade populacional desta sociedade, uma vez que o tamanho populacional era sustentado por seu nível tecnológico. Terra e trabalho constituíam os dois fatores de produção predominantes na tecnologia desta era.

Até pouco tempo atrás, o modelo malthusiano servia de ilustração clássica para a “armadilha da pobreza”. Uma economia malthusiana estava sempre fadada a flutuar secularmente em torno de um salário de subsistência constante. O desenvolvimento econômico, como no caso pioneiro da revolução industrial, tinha de ser explicado por uma espécie de choque exógeno (*big push*), levando à superação do modelo com o crescimento da renda média e da produtividade. Recentemente, uma nova linha de historiografia econômica (CLARK, 2007) radicaliza o modelo malthusiano e tenta explicar a revolução industrial a partir das contradições internas da economia malthusiana. Aliás, economistas partidários da formulação de um arcabouço unificado para o modelo de crescimento econômico também buscam explicações para a revolução industrial.

Na versão de Clark (2007), a armadilha malthusiana é superada internamente por um processo de seletividade observado na Inglaterra. A evidência da demografia histórica mostra que os mais ricos (a base de origem da classe média inglesa) apresentam maior fecundidade e menor mortalidade, sendo que a reprodução secular desta dinâmica malthusiana gera um processo de mobilidade descendente na sociedade inglesa. O sucesso reprodutivo e a massificação desta classe média via mobilidade descendente provocam um aumento da escolaridade (elevação na taxa de alfabetização) e uma queda na violência inglesa. Estas pequenas mudanças que se acumularam por cerca de 200 anos, conjuntamente à mudança de valores e preferência para a poupança, ajudam a explicar o crescimento econômico contínuo superior ao crescimento populacional, fato característico da revolução industrial observada na Inglaterra no final do século XVIII.

Na definição de um arcabouço econômico unificado para a teoria de crescimento econômico, Galor e Weil (1999) e Galor (2005) definem três períodos: a época malthusiana; o regime de crescimento pós-malthusiano; e o regime mo-

verno de crescimento econômico sustentado. A época malthusiana teria dominado praticamente todas as sociedades até a revolução industrial, marco que delimita a transição para o regime de crescimento pós-malthusiano. Uma das explicações sobre esta transição é dada por Gregory Clark, conforme mencionado anteriormente; outras explicações alternativas são discutidas a seguir, assim como as explicações para transição do regime pós-malthusiano para o regime moderno de crescimento.

O regime de crescimento pós-malthusiano

A marca registrada do regime pós-malthusiano é a combinação do crescimento econômico com o crescimento populacional. A conjunção destes dois fenômenos por um longo período de tempo era uma impossibilidade na época malthusiana, pois a armadilha da pobreza ou lei de ferro dos salários traria os salários de volta ao nível de subsistência. Algo de novo estava acontecendo neste período da experiência europeia ocidental do século XIX, principalmente na Inglaterra. Ronald Lee (1980) já havia modelado este período a partir de uma espécie de modelo malthusiano “dinamizado”, em que o conceito chave não era mais o salário de subsistência coerente com o crescimento populacional nulo, mas sim o crescimento populacional que manteria o salário constante a partir de uma estimada taxa de absorção, determinada pelo ritmo anual de progresso técnico. O crescimento populacional ainda era afetado positivamente pela renda neste período, mas o aumento da renda era maior do que o crescimento populacional, conseqüentemente, elevando a renda *per capita*.

Como visto anteriormente, Clark (2007) justificaria a conjunção do crescimento populacional com o aumento da renda, característicos deste regime, pelas contradições internas engendradas dentro do próprio modelo malthusiano. Outras explicações são avançadas no contexto do arcabouço unificado da teoria do crescimento.

Na visão unificada de Galor e Weil (1999 e 2000), a interação entre progresso tecnológico e tamanho populacional foi fundamental, sendo que o aumento da densidade populacional no período imediatamente anterior à revolução industrial teria favorecido uma aceleração e posterior continuidade do crescimento no ritmo de progresso tecnológico. O capital humano não teria jogado papel essencial nesta revolução industrial. Outros modelos também buscam explicar esta superação da época malthusiana.

A abordagem tecnológica de Hansen e Prescott (2002) sugere uma transição de Malthus a Solow. A economia possuiria um bem e duas tecnologias – uma malthusiana (com terra e trabalho) e outra solowniana (com capital e trabalho). O progresso tecnológico determina uma mudança na direção da economia solowniana, em que a renda *per capita* aumenta proporcionalmente ao crescimento da relação capital/trabalho. Um dos problemas desta visão é a falta de explicação para a origem do progresso tecnológico, que afinal é o grande causador das mudanças sugeridas pelo modelo.

Boucekkine, de la Croix e Peeters (2008) tentam explicitar o papel do progresso tecnológico, do declínio da mortalidade e da densidade populacional sobre a escolaridade e o crescimento econômico observado na Inglaterra durante o período da revolução industrial. O modelo sugere que uma maior densidade populacional favorece um aumento no nível de escolaridade da população, o que promove a transição de um setor tradicional da economia para um setor moderno. Já o declínio da mortalidade foi menos importante do que os dois outros fatores, pelo menos no caso inglês. Sem querer ser exaustivo na revisão da literatura sobre a revolução industrial, mencionamos esses autores para mostrar que há uma preocupação em compatibilizar a teoria econômica com as mudanças históricas observadas.

O regime moderno de crescimento econômico sustentado

Galor e Weil (1999 e 2000) também buscam uma explicação unificada para a transição entre este regime pós-malthusiano e o regime moderno de crescimento econômico. O progresso tecnológico apresentava um viés de qualificação que justificava uma demanda por capital humano. Já o aumento na renda *per capita* durante este período induzia uma crescente demanda por qualidade em detrimento da quantidade dos filhos, o que justificaria uma queda na fecundidade. Esta seria a dinâmica interna da transição demográfica, sendo a base da transição para o regime moderno de crescimento sustentado, que se caracteriza por altas taxas de progresso técnico, elevado crescimento na acumulação de capital humano e queda no crescimento populacional como decorrência da transição demográfica. Os autores descartam a hipótese de declínio na taxa de mortalidade infanto-juvenil e aumento na renda *per capita* como principais determinantes da transição demográfica. Para eles, o fator essencial nesta transição

demográfica seria o aumento na demanda por capital humano, o que é reforçado por alguns mecanismos: redução do trabalho infantil; aumento exógeno da esperança de vida ao nascer; e mudanças na instituição do casamento. Os autores discutem pelo menos duas hipóteses alternativas para explicar o início da transição demográfica: a de redução no hiato salarial por gênero; e a de segurança na velhice. A redução no hiato salarial é tida pelos autores como compatível e complementar ao aumento da demanda por capital humano.

Uma linha interessante para explicar a transição demográfica gerada pela acumulação de capital humano é desenvolvida por Rodrigo Soares (2005). O aumento exógeno na expectativa de vida ao nascer induz uma elevação na escolaridade, decorrente do investimento em capital humano, que é suficiente para gerar uma queda na fecundidade compatível com a transição demográfica. Estas mudanças exógenas na saúde, que caracterizam um deslocamento da chamada “curva de Preston”, servem para explicar as transições demográficas que viabilizam a mudança na direção do crescimento econômico sustentado.

Da mesma forma que acidentes históricos, a geografia ou a cultura explicariam a diferença temporal para a saída do regime malthusiano na direção do crescimento pós-malthusiano; uma série de fatores também explicaria o retardamento na conclusão da transição demográfica de alguns países, adiando a transição definitiva para a fase de moderno crescimento sustentado.

Lições a partir do arcabouço unificado do crescimento econômico

A história do crescimento econômico mundial é surpreendente, uma vez que até meados do século XVIII a desigualdade entre a renda *per capita* mundial dos países era bastante baixa. O advento da ruptura da época malthusiana viabilizou um crescimento contínuo na renda *per capita*, intensificado mais ainda com a era do moderno crescimento sustentado. A consequência deste processo é um substancial aumento na desigualdade e dispersão da renda *per capita* entre os países. Esta grande divergência contradiz as expectativas teóricas acerca de uma convergência absoluta de renda, fato que sugeriria uma aproximação da renda *per capita* da economia de todas as nações no longo prazo.

A vantagem do arcabouço unificado é colocar o crescimento econômico de forma integrada com a perspectiva histórica, assumindo uma teoria econômica convencional e procurando fundamentos racionais microeconômicos

para as transformações. Não pretendemos defender este arcabouço, incluímos seu resumo neste trabalho apenas para colocar em perspectiva alguns problemas clássicos do desenvolvimento econômico, que acabam explicando algumas abordagens que serão chamadas de “controlistas” (ou perspectiva “neo-malthusiana”).

Três pontos do arcabouço unificado são fundamentais para esclarecer o debate histórico, tanto no que tange o “neo-malthusianismo” quanto no caso de debates datados sobre desenvolvimento econômico. Em primeiro lugar, o papel da população é bastante distinto nas duas transições para as três etapas. Na superação da era malthusiana, o papel do crescimento populacional é positivo, sendo aspecto-chave para induzir o progresso tecnológico. Na transição da era pós-malthusiana para o moderno crescimento sustentado, é preciso que haja uma queda no crescimento populacional, mas esta queda advém principalmente de uma transição demográfica endógena ao modelo, com ênfase na demanda por formação de capital humano. Isto é completamente diferente de se propor o “controle populacional” como instrumento de indução da transição para o crescimento econômico sustentado. A teoria não garante esta transição por uma mera manipulação exógena do crescimento populacional. Em segundo lugar, o modelo de Solow é chave para o arcabouço integrado, mas é apresentado numa versão completamente dinamizada, em que o progresso técnico joga papel crucial. No modelo tradicional de Solow, a poupança e o investimento eram as únicas alternativas possíveis para se aumentar a relação capital/trabalho, sendo a redução do crescimento populacional uma prescrição tradicional “controlista” para o aumento desta relação, prescrição que foi muito popular entre os economistas tradicionais dos anos 1950 até a década de 1970. Em terceiro lugar, o arcabouço unificado representa uma crítica à teoria de convergência absoluta de renda, derivada do modelo de Solow tradicional, em que a existência de uma tecnologia única sugere que os países apresentarão crescimento nulo da renda *per capita* quando estiverem em equilíbrio de longo prazo (*steady state*). Assim, o crescimento econômico será tanto maior quanto menos desenvolvidas forem a economia e a sua renda média. Esta crítica à convergência absoluta viabiliza a formulação de uma convergência condicional, que pode ser condicional e formada por países vinculados aos três regimes econômicos revisados pelo arcabouço. Uma convergência condicional é compatível com uma divergência global para o conjunto de países.

O modelo tradicional de Solow, a perspectiva “neo-malthusiana” e o desenvolvimento

O modelo de Harrod-Domar serve de base para os modelos de crescimento que influenciam a cultura de desenvolvimento do pós-guerra, no século passado, mas foi o modelo de Solow que tornou esta base definitiva. A base do modelo de Solow é influente até no arcabouço unificado discutido anteriormente, mas, na sua versão original, as possibilidades de crescimento econômico vinham exclusivamente da acumulação dos fatores de produção (capital e trabalho). Nesse sentido, o aumento na propensão média a poupar da sociedade e a redução na taxa de crescimento populacional eram as duas únicas alternativas para se gerar um crescimento na renda *per capita*.

Esta é a base para o “controlismo” ou “neo-malthusianismo”, pois a manipulação exógena da taxa de crescimento populacional viria precisamente pelo controle populacional, por intermédio do planejamento familiar. Um modelo clássico da demografia econômica, o modelo Coale-Hoover (1958), simulou cenários demo-econômicos para os casos do México e da Índia, tendo por base uma versão do modelo de Harrod-Domar. A simulação mostrou que o “controle” da fecundidade nos dois países causaria uma trajetória de renda *per capita* bem mais favorável no cenário de fecundidade baixa do que no de fecundidade alta. Justiça seja feita ao modelo de Coale-Hoover, a despeito de sua prescrição temporal, este foi o primeiro modelo demo-econômico macro do pós-guerra, incorporando explicitamente a interação entre estrutura etária e macroeconomia.

O contraste do modelo de Solow com o arcabouço unificado não ocorre apenas porque, neste último, o crescimento populacional pode afetar o aumento da renda em diferentes direções. Os dois modelos coincidem quando o foco é a transição para o crescimento moderno sustentado, em que, para o arcabouço unificado, é fundamental a queda na taxa de fecundidade decorrente da transição demográfica. A diferença está principalmente no fato de que, no arcabouço unificado, a transição demográfica resulta da dinâmica econômica, havendo, neste caso, pouco espaço para o exercício de políticas “controlistas” *ad hoc* de manipulação exógena da taxa de crescimento populacional.

O modelo de Solow e outros da época estão centrados na acumulação de fatores para gerar o crescimento econômico. Tanto o controle populacional quanto o investimento (poupança) são cruciais para determinar o crescimento

econômico. É neste contexto que os modelos de crescimento econômico fundamentam estratégias de desenvolvimento econômico para viabilizar a acumulação de capital.

A teoria dos estágios do crescimento econômico de Rostow (1960) é uma das primeiras teorias convencionais de desenvolvimento econômico, com foco no “*take off*” a partir da poupança e do investimento. Um hiato financeiro poderia ocorrer como resultado do enorme esforço de investimento necessário para viabilizar o desenvolvimento, em vez da estabilização em um estágio inferior do crescimento econômico. Numa linha mais estruturalista, o modelo dual de Lewis (1954) baseia-se em dois setores, sendo que a oferta ilimitada de mão de obra no setor tradicional viabiliza a acumulação de capital necessária para o desenvolvimento econômico. Os salários na indústria são constantes e o investimento do lucro auferido nas indústrias é responsável pela acumulação de capital. O modelo de Lewis não é “controlista”, mas, de acordo com a cultura da época, também privilegia o investimento como mecanismo de alavanca do desenvolvimento econômico.

Este é o período de ouro das formulações sobre desenvolvimento econômico, com o surgimento do estruturalismo cepalino justificando um esforço do Estado para viabilizar o processo de industrialização por substituição de importações. Teorias de dependência internacional e de desenvolvimento desigual e combinado também foram formuladas no período. Um ponto central da maioria das formulações mais estruturalistas do desenvolvimento econômico é o foco na industrialização e acumulação de capital, sem a menor sinalização para o fato de que o crescimento populacional seria um eventual fator negativo ao processo. A questão populacional entrava mais como um fator ligado ao excesso estrutural de mão de obra, eventualmente com a migração rural/urbana alimentando o debate sobre marginalidade urbana. De qualquer forma, cabe lembrar que este era um debate que via a heterogeneidade estrutural como algo muito mais funcional à acumulação de capital do que algo como uma barreira ao desenvolvimento econômico. Portanto, nesta época, um economista estruturalista não era compatível com um economista “controlista”, seus modelos de desenvolvimento econômico eram completamente distintos.

Em seus comentários sobre esse trabalho, Paulo Paiva lamentou a pouca ênfase na distinção entre crescimento econômico e mudança econômica, sendo a última mais associada ao conceito clássico de desenvolvimento econômico. A

crítica faz sentido no contexto histórico do campo de desenvolvimento econômico, mas, neste trabalho, o foco em crescimento econômico visa privilegiar o conceito de renda *per capita* e seu crescimento, no contexto do debate de longo prazo. Além disso, as teorias de desenvolvimento que se baseiam no paradigma das mudanças (setoriais, regionais, de regimes de comércio exterior, estruturais, etc.) são mais datadas historicamente entre o pós-guerra e os anos 1970, um período em que o conceito de excedente estrutural de mão de obra levava a um certo desprezo pelo papel do crescimento populacional. Mais recentemente, a nova geografia econômica retoma o papel das mudanças estruturais, mas mesmo aí o crescimento populacional não é central.

De fato, a experiência das três primeiras décadas do pós-guerra no Brasil, México e em alguns outros países latino-americanos mostra que houve uma combinação duradoura entre crescimento populacional e industrialização, urbanização e aumento da renda *per capita*. O contraste entre o modelo de Solow e os modelos estruturalistas de desenvolvimento econômico mostrava que ambos concordavam com o papel central do investimento para gerar o desenvolvimento econômico. Por outro lado, uma visão favorecia o “controlismo”, enquanto a outra via o crescimento populacional como algo potencialmente funcional à acumulação de capital, mesmo aumentando a marginalidade urbana.

A redução do crescimento populacional era vista como uma estratégia reformista que visava inviabilizar uma mobilização social transformadora nestas sociedades, mobilização esta que era desejada pelos estruturalistas. Neste contexto, fica perfeitamente compreensível a tenaz resistência dos demógrafos não economistas aos modelos “neo-malthusianos”. População e desenvolvimento significavam coisas totalmente diferentes para estas duas linhas: “controlismo”, para a linha econômica mais tradicional; e industrialização por substituição de importações, na formulação estruturalista. A questão da pobreza e desigualdade era ignorada pelo modelo de Solow, enquanto na abordagem estruturalista era estudada, mas vista como funcional num quadro de heterogeneidade estrutural com excesso de mão de obra. Na visão estruturalista estes problemas seriam resolvidos com o crescimento sustentado e duradouro, pois a integração dos mercados de trabalho anteriormente segmentados acabaria ocorrendo.

Este embate teórico coincide com a realização, em Bucareste, da Conferência Mundial de População de 1974. O *slogan* “desenvolvimento é o melhor contraceptivo” reflete bem as disputas de população e desenvolvimento da épo-

ca. Os anos 1980 refletem mudanças tanto no campo das teorias sobre desenvolvimento econômico como na avaliação da relação entre população e economia.¹

Questionamentos nos campos do desenvolvimento econômico e da relação entre população e economia

Os anos 1980 demarcaram grandes transformações tanto no campo do desenvolvimento econômico como na análise da relação entre população e economia. Este é o período que antecede imediatamente o surgimento do chamado “Consenso de Washington de 1988”² e perdura por mais de uma década.

No desenvolvimento econômico, o fracasso das experiências estruturalistas latino-americanas e o sucesso dos chamados “tigres asiáticos” favorecem uma crítica à intervenção do Estado na economia e ao modelo de industrialização por substituição de importações e um incentivo à economia aberta às exportações. A estabilidade macroeconômica, a disciplina fiscal, a privatização e a abertura comercial são as marcas registradas do “Consenso de Washington”.

A experiência bem-sucedida dos “tigres asiáticos” também proporcionou uma ênfase crescente no papel do capital humano para estimular o desenvolvimento econômico das sociedades. Reformulações do modelo de Solow buscam incorporar a educação como um fator de produção indicativo da qualidade do trabalho. A despeito do inegável papel positivo da educação, sua incorporação no arcabouço de Solow não é capaz de explicar a grande dispersão de renda *per capita* entre os países, deixando claro que a educação não pode ser considerada uma panaceia para o desenvolvimento econômico. A experiência africana do pós-guerra mostra que um substancial aumento na escolaridade da população não foi acompanhado pelo crescimento na renda *per capita* dos países deste continente.

Os estudos que tratam especificamente da relação entre população e economia assumem uma postura cética no período. Nancy Birdsall (1988) con-

¹ As várias Conferências Mundiais de População são analisadas neste trabalho tendo em vista a evolução do debate acadêmico. Paiva e Wajzman (2005) elaboraram em detalhe o papel do contexto econômico na ênfase dos temas das várias Conferências de População.

² Paulo Paiva lamentou o conteúdo excessivamente ideológico conferido pela literatura crítica ao “Consenso de Washington”. Para ele, o “Consenso de Washington” era apenas uma agenda de ajustes macro, fiscal, monetário, e de livre comércio para a América Latina, sendo injustamente qualificado como o vilão neoliberal. Embora o ponto tenha o seu mérito, o fato é que a literatura social equaciona o “Consenso de Washington” como um marcador temporal para uma era conservadora.

trasta três visões: pessimista, otimista e “revisionista”. A postura “revisionista” é retratada parcialmente no *Relatório do Banco Mundial* de 1984 e, principalmente, no relatório do *National Research Council* da *National Academy of Sciences*, publicado em 1986. A linha mestra destes relatórios afirmava que o crescimento populacional tendia a ter impactos negativos na sociedade, mas isso não podia ser generalizado, ocorrendo geralmente por deficiências de mercado ou de mecanismos institucionais. A temática também começou a mudar, com uma avaliação das implicações do crescimento populacional não só sobre a renda *per capita*, mas também sobre a exaustão dos recursos renováveis e não-renováveis, meio ambiente, saúde, educação, distribuição de renda, força de trabalho, urbanização, entre outros aspectos. Esta avaliação dos impactos do crescimento numa perspectiva multidimensional era uma novidade que se tornou cada vez mais importante a partir dos anos 1990.

A crítica maior ao “controlismo” era simplesmente de base empírica. A evidência econométrica mostrava que a relação entre o aumento da renda *per capita* e o crescimento populacional era simplesmente nula. Os dados baseavam-se na evidência dos países nos anos 1970 e início da década de 1980. Esta “crítica empírica” ao “controlismo” foi devastadora para os defensores de uma intervenção na taxa de crescimento populacional. Este momento histórico se conjuga com a era conservadora de Reagan e Thatcher, de tal forma que a Conferência Mundial de População realizada em 1984, na Cidade do México, foi pouco “controlista”, embora isso tenha ocorrido por razões totalmente conservadoras e de cunho fundamentalista religioso, que se aliava a uma visão “neoliberal” de liberdade do mercado.

O crescimento da renda *per capita*: mais uma revisão de Solow

Uma linha de pesquisa também empírica foi desenvolvida a partir das estimativas do crescimento da renda *per capita* entre os países, por meio da mensuração dos fatores de produção. Um primeiro avanço nesta linha foi reconhecer que o capital humano deveria ser considerado um fator de produção, aspecto cada vez mais enfatizado pela literatura. A ênfase na educação como instrumento de desenvolvimento econômico foi exaltada mesmo no contexto de modelos que não tratavam especificamente da análise da acumulação de fatores. O importante é que, no contexto da literatura da contabilidade de fatores, mesmo

com a incorporação do capital humano em interação com o capital físico e o trabalho, ainda restava um substancial componente residual associado ao crescimento da renda monetária. Este componente residual passou a ser identificado com a produtividade, sendo causado pelo progresso técnico e/ou pelo diferente nível de eficiência no uso dos insumos entre as sociedades.

Os estudos empíricos mostram uma correlação positiva entre o papel do crescimento dos fatores de produção e o papel do aumento da produtividade. A partir deste período e de forma crescente, as modernas teorias de desenvolvimento econômico (ou teorias econômicas do crescimento) têm focado seus estudos na análise dos determinantes do crescimento da produtividade. Esta literatura é menos diretamente relacionada à questão populacional, mas cabe ressaltar um aspecto: a relevância do componente de produtividade total dos fatores serve para minorar o papel do crescimento populacional como gerador de um impacto negativo sobre a renda, conforme previsto no arcabouço de Solow.

Na realidade, tanto a acumulação dos fatores (população e capital) de produção quanto a produtividade total são determinantes próximos da renda *per capita* e, por isso mesmo, eles tendem a ser endógenos. A literatura moderna de desenvolvimento econômico enfatiza o papel de fatores exógenos, como a geografia e as flutuações climáticas, e de fatores intermediários, como abertura comercial, qualidade das instituições (duração de um Estado-nação, duração do regime democrático, nível de violência, etc.), cultura, entre outros fatores.

O questionamento sobre em que medida a geografia delimita o destino das regiões é discutido neste contexto. A releitura das consequências econômicas da colonização europeia no mundo é importante para este debate. Há aqueles que associam as condições geográficas adversas com a prevalência de doenças tropicais que levam à alta mortalidade e a uma baixa performance econômica (GALLUP; SACHS, 1998). Bloom e Sachs (1998) sugerem que o combate às doenças tropicais visando o aumento na expectativa de vida ao nascer é uma política voltada para o crescimento econômico de longo prazo destas nações.

Um dos trabalhos fundamentais na nova formulação de desenvolvimento econômico é o de Acemoglu, Johnson e Robinson (2001). Os autores associam as condições climáticas ao tipo de colonização, mas alertam que este componente exógeno só afeta a performance econômica por meio da sua mediação com a qualidade das instituições desenvolvidas no país. As condições climáticas tropicais e temperadas afetam a mortalidade, sendo que o diferencial de mortalidade

seria fundamental para determinar as diferenças entre as colônias de exploração e as de povoamento. Por outro lado, o tipo de colonização afetava a qualidade das instituições e estas o crescimento econômico. Nesse modelo, o foco principal deve ser a qualidade das instituições, fator mais importante do que o combate às doenças tropicais. Este tipo de debate é importante para a discussão sobre as metas do milênio, que faremos mais adiante no trabalho.

Na perspectiva mais ampla do desenvolvimento econômico, o debate teórico sobre o papel de instituições apresenta mais casos, além deste sobre geografia e instituições, conforme alertado anteriormente, tais como: o papel do direito de propriedade na inovação tecnológica; o papel das restrições de crédito e assimetrias de informação no financiamento do desenvolvimento; entre outros. Estes são chamados fatores intermediários e uma análise deles foge aos objetivos deste trabalho.³

A armadilha da pobreza: indo além da armadilha da pobreza malthusiana

No arcabouço unificado dos três regimes de crescimento há uma explicação para a convergência condicional de renda *per capita* observada entre os países, em vez da convergência de renda prevista pelo modelo de Solow. A armadilha malthusiana é a armadilha da pobreza no nível de subsistência, explicando uma convergência de cunho tradicional entre os países com economia malthusiana. Além da armadilha malthusiana, que depende da operação do mecanismo demográfico de crescimento (mortalidade e fecundidade), outras teorias sobre o “círculo vicioso da pobreza” também proliferaram na literatura moderna do desenvolvimento econômico. A pobreza seria a causa da própria pobreza, gerando um mecanismo de “autoperpetuação”. A ideia básica é considerar a condição de pobreza como uma condição de equilíbrio, num contexto de modelos de multiequilíbrio. Tal condição impedia uma convergência global e demandava um “choque exógeno” para que estes países escapassem da condição de pobreza em que eles se encontravam presos.

³ Paulo Paiva também sentiu falta de uma melhor discussão sobre o papel institucional do mercado de trabalho. O ponto é justo, mas há duas explicações para esta omissão. Em primeiro lugar, a teoria que enfatiza o papel do mercado de trabalho é a teoria estrutural, neste caso a segmentação pode decorrer parcialmente do crescimento populacional e da urbanização, mas estes aspectos são tomados como dados nos estudos. Um segundo contexto em que o mercado de trabalho é central está ligado aos efeitos da estrutura etária sobre os rendimentos, mas o papel da estrutura etária não é enfatizado neste trabalho.

Um caso clássico de armadilha da pobreza ocorre quando os custos iniciais de instalação para uma nova atividade econômica ou para geração de condições mínimas de infraestrutura são muito elevados. Se houver alguma indivisibilidade de capital, fazendo com que o produto só seja positivo quando o estoque de capital for maior do que um valor mínimo, então haverá mais de um equilíbrio, um deles com nível de produção muito baixo.

Outro caso refere-se a duas possibilidades: baixos níveis de poupança ou de produtividade em países que possuem baixo nível de renda. No modelo teórico, seria necessário um impulso externo (um choque) para tirar os países desta armadilha. Kraay e Raddatz (2005) discutem simulações sobre estas duas possibilidades e concluem que elas são pouco plausíveis.

O tema armadilha da pobreza pode ser aplicado a várias áreas da economia. Uma política protecionista para indústrias nascentes pode servir de “quebra exógena” para aquelas indústrias que não são capazes de vingar por falta de experiência. Um exemplo disso é o caso de limites de tamanho do mercado e tamanho da divisão do trabalho que são positivamente correlacionados e favorecem uma armadilha. A restrição de crédito por causa da ausência de um bom “colateral” afeta tanto empresas para o investimento em capital físico quanto famílias para o investimento em capital humano, sendo outra fonte potencial de armadilha. Neste caso, uma reforma que distribua ativos para a população pobre (titulação urbana, reforma agrária), ou de microcrédito, pode ser considerada uma reforma que viabiliza a saída desta armadilha. Kraay e Raddatz (2005) são críticos à armadilha da pobreza, no contexto das teorias de crescimento econômico, mas ressaltam que há uma tendência de desenvolvimento de modelos micro de armadilha da pobreza. Embora estes modelos micro sejam consistentes, para eles a sua integração micro/macro não é trivial.

Sachs (2005) é responsável por um dos mais influentes trabalhos recentes sobre a armadilha da pobreza; influente por causa de suas implicações para as políticas. O autor lista oito categorias de problemas que fazem com que uma economia seja estagnada. O primeiro é a pobreza extrema em si mesma, causando uma armadilha do tipo das mencionadas anteriormente, de alto custo de iniciação de uma atividade, de baixa poupança, entre outras. Um segundo problema é a geografia física do país, ausência de portos, terras férteis, condições climáticas favoráveis, etc. Também entram nesta categoria as condições negativas de saúde devido às doenças tropicais, como malária, dengue, entre outras. O

autor sugere que os problemas colocados pela geografia física dos países podem ser enfrentados com um alto nível de investimento físico e gestão de conservação dos recursos naturais. A armadilha fiscal é um terceiro problema: o governo pode não ter os recursos necessários para pagamento da infraestrutura demandada para geração do crescimento econômico.

A falta de recursos fiscais pode vir de uma pequena base tributária, do nível de corrupção do governo, ou da dívida acumulada pelo governo. A falta de uma boa “governança” é um quarto problema que pode levar à estagnação. “Governança” é entendida como a capacidade dos governos em conduzir um ambiente favorável aos investimentos, excluindo a possibilidade de propinas ou corrupção, mantendo o sistema judicial em funcionamento e definindo corretamente o sistema de propriedades. Um quinto problema decorre da operação de barreiras culturais. O papel limitado da mulher na sociedade ou a discriminação a grupos minoritários étnicos ou religiosos são exemplos de práticas que reforçam a pobreza. Cumpre destacar que, no caso das mulheres, Sachs já sugere uma armadilha da pobreza do tipo de alta fecundidade. Um sexto problema refere-se às barreiras tarifárias impostas por países estrangeiros poderosos, que também podem levar à estagnação. Um sétimo problema levantado por Sachs é a ausência de inovação e de difusão de tecnologia, fato importante no contexto da literatura sobre crescimento econômico, mas que foge aos objetivos deste trabalho.

Finalmente, o oitavo problema que pode levar à estagnação do crescimento é o que Sachs chama de “armadilha demográfica” da pobreza. O autor começa mencionando a transição demográfica e o fato de que a fecundidade diminuiu em um grande número de países, citando inclusive a recente espetacular queda da fecundidade no Irã. Segundo ele, a armadilha demográfica ocorre quando as famílias pobres decidem ter muitos filhos, o que acaba afetando negativamente a decisão de investimentos em saúde, nutrição e educação de cada uma destas crianças. Este problema é agravado quando há uma discriminação de gênero, contra as meninas e em favor dos meninos.

O modelo (BMT) de Becker, Murphy e Tamura (1990) mostra como uma economia subdesenvolvida pode cair num círculo vicioso de alta fecundidade e baixo investimento em capital humano. Seguindo esta linha, Hemmi (2003) deriva um modelo de multiequilíbrio, em que o primeiro equilíbrio é uma armadilha de alta fecundidade e baixo investimento em capital humano, refletido no modelo pela baixa qualidade das escolas. No modelo BMT esta

armadilha da pobreza demográfica é um caso especial que pode ser visto como uma armadilha malthusiana, discutida no início do trabalho, porque a relação entre renda e fecundidade é positiva na ausência de investimentos em capital humano. Como a alta fecundidade é entendida como algo deletério na análise deste ponto de equilíbrio, o demógrafo não economista poderia considerar que esta abordagem é “controlista”, mas, no caso, a alta fecundidade é o resultado de uma alta demanda por filhos. O ponto principal da ruptura do mecanismo não é um simples controle da fecundidade exógeno, como seria proposto por um “controlista”, mas algo que estimule a formação de capital humano nesta família presa na armadilha malthusiana.

Basu e Van (1998) e Basu (1999) discutem o chamado *luxure axiom*, que liga o trabalho infantil à pobreza. O efeito renda puro faz com que o trabalho infantil seja utilizado no caso das famílias pobres, fato que limita a acumulação de capital humano entre estas crianças, reforçando uma armadilha de baixo investimento em capital humano. No caso do trabalho infantil, há uma literatura que questiona a evidência negativa entre renda e trabalho infantil, mostrando que alguns choques positivos de renda podem aumentar o trabalho infantil. Basu, Das e Dutta (2007) discutem esta hipótese do U- invertido na relação entre trabalho infantil e renda, sugerindo que o aparente paradoxo de questionamento da relação entre renda e trabalho infantil decorre das imperfeições do mercado de trabalho e da não incorporação deste componente na análise empírica. Kruger, Soares e Berthelon (2007) também mostram, no caso brasileiro, com uma combinação de bases de dados que permitem a identificação econométrica do modelo teórico, que o paradoxo da relação entre trabalho infantil e renda não existe. Ele só é encontrado pela literatura porque não há uma identificação precisa do efeito renda puro e do custo de oportunidade do trabalho.

Se as preocupações do *trade off* entre quantidade e qualidade da “armadilha demográfica” discutida anteriormente e o *luxury axiom* são legítimas e se há evidências de que estes mecanismos operam em condições de extrema pobreza, então parece que a questão-chave em ambos os casos é estimular a acumulação de capital humano entre as crianças de famílias pobres, via educação, mas também via saúde e nutrição. Os mecanismos de intervenção podem ser vários, sendo as políticas de transferência de renda condicionada, como o caso do Programa Bolsa Família no Brasil, apenas uma possibilidade. Seria complicado considerar uma política desta natureza simplesmente como algo “controlista”.

Segundo Galiani (2007), as famílias pobres podem estar presas em uma armadilha de baixo nível de ativos ou de capacidades, excluindo-as da participação econômica e social. Assim, os esforços de redução de pobreza no longo prazo deveriam fornecer incentivos para aquisição destes ativos e capacidades.

Se, por um lado, as implicações e os mecanismos de uma possível armadilha da pobreza demográfica e de capital humano são identificados no nível micro, tanto a alta fecundidade quanto para o trabalho infantil, por outro, a noção macro de uma armadilha da pobreza para os países pobres, que é defendida por Sachs, é criticada por Easterly (2002). Sendo um dos maiores críticos do modelo *big push* de ajuda externa, Easterly (2005) mostra que este modelo depende da existência de uma armadilha da pobreza em países de renda baixa, assim como da observação de um *take off* – processo de crescimento duradouro na renda *per capita*, a partir de uma situação inicial de crescimento nulo. Este *take off* seria causado por algum tipo de ajuda externa.

O teste empírico da armadilha da pobreza dever ser realizado entre os países mais pobres e a sua existência implica um crescimento mais baixo destes países, além do crescimento nulo da renda *per capita*. Uma análise empírica do autor mostrou que o crescimento dos países mais pobres foi, de fato, mais baixo, mas não em todos os períodos, enquanto a hipótese do crescimento estacionário da renda *per capita* entre os países mais pobres foi rejeitada. Além de rejeitar que os países pobres estejam em uma armadilha “macro” da pobreza, Easterly critica a ênfase exagerada na ajuda externa financeira, para o preenchimento do “hiato financeiro” do desenvolvimento econômico. Para ele o problema da pobreza é menos da busca de uma solução técnica e mais da qualidade das instituições existentes. Além disso, o autor argumenta que não há evidência empírica a respeito do impacto positivo da ajuda financeira externa sobre o crescimento econômico.

O debate “macro” sobre a existência de uma armadilha da pobreza e o papel da ajuda econômica externa parece não levar a uma conclusão definitiva. É certo que a visão de que a ajuda externa pode ser um *big push* para a saída da pobreza ajudou o contexto econômico para a formulação das chamadas “metas do milênio”. Por outro lado, é certo também que estas grandes metas podem ser criticadas por favorecerem a desatenção a aspectos centrais do desenvolvimento, como o papel das instituições, e de modificações tópicas e setoriais, como as campanhas de vacinação, os investimentos de saúde, os programas de transferência condicionada de renda, entre outros aspectos enfatizados por Easterly.

Da renda *per capita* e seu crescimento à pobreza e desigualdade

A literatura sobre crescimento econômico com seus desdobramentos no desenvolvimento econômico utiliza a renda *per capita* como principal variável dependente. A abstração das medidas de pobreza e desigualdade nestes modelos sempre suscitou uma crítica daqueles especialistas em desenvolvimento que são mais preocupados com questões estruturais. O modelo mais tradicional relacionando crescimento econômico com desigualdade era o modelo de “U invertido” da curva de desigualdade durante o processo de desenvolvimento econômico, a famosa curva de Kuznets. A desigualdade aumentaria na fase inicial do *take off* do desenvolvimento, em que o segmento poupador seria o mais rico, mas voltaria a cair posteriormente. Quando o modelo de industrialização por substituição de importações começou a ser questionado, a experiência do leste asiático mostrava que a igualdade de ativos, por exemplo, a reforma agrária, podia ser uma condição favorável para o desenvolvimento, principalmente quando o capital humano passa a ser entendido como elemento-chave neste processo de desenvolvimento. Nesse caso, a redução na desigualdade de renda seria quase uma condição necessária para o desenvolvimento. Como no debate sobre a relação entre crescimento populacional e renda *per capita*, a experiência mais recente desapareceu com a correlação entre crescimento e desigualdade, em alguns casos até fez com que a relação tivesse o formato em U, ao invés de U invertido. Como é o caso nestes estudos macro, a questão da causalidade é sempre mais difícil de ser respondida.

A relação entre pobreza, desigualdade e crescimento econômico é importante, pois se o crescimento for totalmente independente da pobreza e da desigualdade, então seria possível combater a pobreza e a desigualdade independentemente do crescimento econômico. Nesse sentido, devemos mencionar brevemente um debate sobre a relação entre crescimento econômico e pobreza. A questão central seria se o crescimento econômico favorece os pobres, ou, em outras palavras, se o crescimento econômico é pró-pobre. Um trabalho frequentemente citado na literatura é o de Dollar e Kraay (2002), sugerindo que o crescimento econômico é pró-pobre. Os autores estimam o impacto do crescimento da renda *per capita* sobre o crescimento da renda *per capita* do segmento dentro do primeiro quintil de renda em 92 países, com 285 observações em intervalos quinquenais. As estimativas apresentam alta correlação positiva entre as duas

variáveis, sugerindo que o crescimento econômico é favorável aos pobres, no sentido de reduzir a pobreza absoluta. Há um debate sobre a evidência econômica encontrada, principalmente por ser referir a um grande número de países que podem apresentar relações totalmente diferentes.

White e Anderson (2001) utilizam uma medida alternativa de crescimento favorável aos pobres: o incremento da renda dos pobres relativo ao incremento da renda da sociedade, o que define uma redistribuição relativa favorável aos pobres. Segundo os resultados encontrados pelos autores, o crescimento econômico impacta negativamente a parcela de renda do segmento 40% mais pobre dos países.

Bourguignon (2003 e 2004) sustenta que as relações entre pobreza/crescimento e pobreza/desigualdade são aritméticas. A questão central na estratégia de crescimento é conhecer a relação entre crescimento e desigualdade, pois este será o parâmetro importante para fechar o triângulo. As consequências distributivas do crescimento econômico são complexas. A aritmética desta relação decorre do fato de que a incidência de pobreza absoluta depende tanto da mudança na renda média (efeito crescimento), quando a distribuição é constante, como da mudança na distribuição da renda (efeito distributivo), quando a renda média é constante. Formalmente, a mudança na taxa de pobreza é função do crescimento da renda, da distribuição de renda original e da mudança na distribuição de renda. Em suma, para se reduzir a pobreza é importante levar em conta tanto o crescimento econômico quanto a distribuição de renda. A elasticidade de redução da pobreza em função do crescimento econômico depende positivamente do nível de renda do país e negativamente do nível de desigualdade de renda. Assim, países mais pobres e iguais reduzem a pobreza mais rapidamente com o crescimento, enquanto aqueles de renda intermediária e maior desigualdade de renda diminuem a pobreza de forma mais acelerada com mudanças na desigualdade de renda. O autor argumenta que uma política de distribuição de renda no curto prazo gera um duplo dividendo na redução da pobreza, ao diminuir a pobreza contemporânea e a pobreza futura por potencializar o efeito do crescimento econômico.

Se a relação entre distribuição de renda e crescimento pode ser positiva, afetando também a redução futura no nível de pobreza, a prescrição sobre qual seria a política distributiva mais adequada está longe de existir. Nesse sentido, toda a discussão sobre incentivos e qualidade das instituições referidas ante-

riormente, em diferentes contextos, continua extremamente importante para o desenvolvimento. Bourguignon argumenta que uma redistribuição de renda baseada na taxaço de renda poderia gerar uma srie de incentivos adversos e prejudicar o crescimento futuro, sendo totalmente diferente de uma redistribuiço nos ativos (riqueza) da sociedade. A redistribuiço de ativos poderia minimizar o papel negativo das restriço de crdito e, juntamente com a mudanço na distribuço de renda, consolidar o crescimento econmico futuro.

Políticas de investimento em infraestrutura e em melhoria institucional (marco jurdico, respeito às leis, baixa corrupço, etc.) possuem claros efeitos tanto no crescimento quanto na redistribuiço de renda. Outras políticas como a privatizaço de servios pblicos e a reduço na regulaço de mercado de trabalho podem ter efeitos positivos no crescimento e mais controversos na desigualdade de renda. As políticas pblicas voltadas para a criaço de uma rede de proteço social possuem um evidente carter de redistribuiço de renda no curto prazo, e argumenta-se que podem ter um efeito positivo no crescimento da renda no longo prazo. No caso das políticas distributivas de longo prazo, claramente os investimentos em educaço e saude sã cada vez mais mencionados como as alternativas mais saudáveis.

No caso da educaço, a evidncia empírica sugere que esta encontra-se longe de ser uma panacea tanto para viabilizar o crescimento econmico quanto para melhorar a distribuço de renda. Há casos de aumentos da cobertura escolar em paíes africanos, sem a observaço do equivalente *take off* da economia. Também é possvel imaginar uma melhoria educacional com etapa intermediária de piora na distribuço de renda, sobretudo se o prmio à escolaridade no mercado de trabalho apresentar não-linearidades no que tange o nível de escolaridade. É óbvio que a qualidade da educaço é uma dimensã importante a ser considerada na avaliaço do impacto da educaço sobre o crescimento econmico. Do ponto de vista das políticas educacionais, há que se considerar tanto o lado da oferta escolar quanto o da demanda por educaço (o papel das famílias e dos incentivos, programas de transferncia condicionada de renda como o Bolsa Família).

Na saude, a famosa “curva de Preston”, que retratava a relaço entre renda (variável independente) e expectativa de vida ao nascer (variável dependente), era utilizada para mostrar o peso relativo do efeito da renda na melhoria das condiço de saude, no caso do deslocamento na curva, em contraste com o

peso das melhorias exógenas na saúde (vacinação, novos remédios, saúde pública, etc.), no caso do deslocamento da curva. No debate mais recente do desenvolvimento econômico, como mencionado anteriormente numa referência a Soares (2005), a ênfase é precisamente no deslocamento da “curva de Preston”, como uma explicação para a transição demográfica no contexto do arcabouço unificado de crescimento econômico. No caso do desenvolvimento econômico em geral, particularmente com ênfase na África, a “curva de Preston” tem seu eixo invertido, e as políticas de melhoria na expectativa de vida ao nascer são vistas, à luz das novas teorias de desenvolvimento, como instrumentos exógenos indutores da acumulação de capital humano e, conseqüentemente, da distribuição de renda e do crescimento econômico sustentado.

Bloom e Canning (2006) também discutem a curva de Preston mostrando que há grande controvérsia sobre o impacto do nível de renda na saúde. Há vários exemplos históricos de países onde a mortalidade caiu a despeito do baixo nível de renda, bem como evidências para o papel independente do sistema de saúde. Já no caso do impacto da saúde de uma população sobre a sua riqueza, existem pelo menos quatro mecanismos que podem operar. Primeiro, a queda da mortalidade e os ganhos de expectativa de vida afetam a renda por seu papel na educação, de forma que o número maior de anos vividos aumenta o retorno do investimento educacional. Segundo, a melhoria no estado de saúde da população adulta aumenta a produtividade, reduzindo os dias de inatividade devido a doenças. Terceiro, o maior número de anos vividos aumenta a poupança e o investimento, uma vez que há um incentivo de crescimento da poupança para o maior período de vigência da aposentadoria na velhice. Quarto, a queda da mortalidade causa mudanças transitórias e permanentes na estrutura etária dos países, viabilizando o chamado bônus ou dividendo demográfico. Esta queda da mortalidade deve-se a melhorias nas condições sanitárias, introdução de antibióticos e DDT.

A grande ênfase na educação e saúde no nível macro como determinantes do crescimento da renda e o foco cada vez maior na racionalidade micro dos agentes onde as decisões familiares sobre fecundidade, educação, saúde e nutrição são centrais recolocam a demografia no centro do debate moderno sobre população e desenvolvimento. Este debate é economicista e tende a ressaltar o potencial da relação entre quantidade e qualidade dos filhos, mas, na nossa opinião, está longe de representar um retorno ao “neo-malthusianismo” e

“controlismo” do passado. É claro que sempre haverá interpretações ingênuas e maniqueístas que deixarão transparecer algo parecido com o antigo “controlismo”, mas isto está longe de ser o que se deduz da lógica dos modelos discutidos.

Além da renda monetária: a multidimensionalidade do bem-estar

Se os debates a respeito de desenvolvimento econômico e de população e crescimento econômico evoluíram com o tempo, o mesmo ocorreu com a medida do objetivo final do desenvolvimento. A renda monetária *per capita* é a base da maioria dos modelos econômicos anteriormente discutidos, mas desde os anos 1970 outras dimensões começam a ser enfatizadas, com o Banco Mundial e outros organismos internacionais destacando a estratégia da satisfação das necessidades básicas (*basic needs*). Enfatiza-se a provisão pública de necessidades básicas não-monetárias, como educação, saúde, água potável, saneamento básico, eletricidade, entre outros. Já na década de 1980, o trabalho de Amartya Sen amplia a discussão para o conceito de capacidades (*capabilities*). O Índice de Desenvolvimento Humano apresentado pela PNUD, agência da ONU, foi elaborado com base no trabalho de Sen. Nos anos 1990, a multidimensionalidade da mensuração da pobreza radicalizou-se mais ainda, incorporando o papel da sociedade civil e dando forma ao conceito de voz (“*voice*”) formulado por Hirschman em trabalho clássico desenvolvido muito antes.

O conceito de desenvolvimento humano começa a se diferenciar da visão tradicional de desenvolvimento econômico, fazendo com que o objetivo de redução da pobreza monetária seja complementado pela consideração de outros aspectos, como a satisfação das necessidades básicas e a viabilização das capacidades individuais. A pobreza que discutimos no item anterior, que se relaciona com a distribuição e o crescimento, é a pobreza monetária, um conceito preciso mas limitado, segundo esta nova perspectiva. A ampliação das dimensões humanas implica uma maior abrangência aos custos de uma menor precisão e comparabilidade.

Um ponto importante levantado pelos economistas em prol da ortodoxia da renda *per capita* refere-se ao fato de que esta é diretamente associada à teoria do crescimento econômico, conforme discutido anteriormente, além de ser positivamente correlacionada com boa parte das outras dimensões humanas, expectativa de vida ao nascer, educação, entre outras. Cabe destacar que a relação é

positiva, mas normalmente não linear com concavidade voltada para baixo. Assim, a desigualdade de renda entre os países tende a ser menor quando medida em termos de IDH do que quando medida em termos de renda monetária. Em outras palavras, pelo menos no que concerne à divergência de renda, a substituição da renda monetária pelo IDH ou outras medidas multidimensionais reduz a disparidade entre os países. O hiato de renda entre os países é maior do que o hiato de IDH.

Inspirado na linha de Amartya Sen, o conceito de capacidades incorpora tanto a possibilidade de escolha dos ativos necessários ao desenvolvimento quanto a capacidade de desempenho da pessoa (*functioning*). Na linguagem da literatura de equidade, isto decorre da igualdade de oportunidades e da capacidade de gerar resultados diferentes mas meritocráticos, quer dizer, obtidos a partir de critérios de igualdade. Estes são resultados não afetados pela observação de práticas discriminatórias ou geradoras de quase-rendas. A medida de pobreza em termos de capacidade é bastante ampla, enquanto a destituição de determinados bens e serviços é mais específica, sendo medida a partir da ideia de satisfação das necessidades básicas.

McGregor (2006) trabalha com um conceito amplo de bem-estar (*wellbeing* em vez de *welfare*), no contexto de uma pesquisa ampla financiada pelo Conselho Econômico e Social de Pesquisa britânico. O bem-estar reflete os recursos que a pessoa tem a seu dispor, o que pode ser desempenhado e conquistado com estes recursos em termos das necessidades e objetivos individuais, além da satisfação das necessidades subjetivas e aspirações pessoais.

Gough, Ian, McGregor, e Camfield (2006) qualificam este conceito mais amplo de bem-estar, citado aqui apenas para mostrar que, na década atual, a evolução conceitual continua. Três desafios estruturam o arcabouço desenvolvido pelos autores. O primeiro reflete tendências já descritas, com a passagem da pobreza monetária para o desenvolvimento humano, desafio iniciado no final do século passado, mas chegando a um conceito mais amplo ainda em termos de bem-estar, sendo um conceito que abriga tanto o bem-estar objetivo quanto o subjetivo. Seguindo Martha Nussbaum (2000), o conceito incorpora mais aspectos não econômicos ao desenvolvimento humano, como a expressão da imaginação e emoções. O segundo desafio é incorporar os recursos disponíveis e a agência em termos de um arcabouço de vida (parecido com a antiga estratégia de sobrevivência latino-americana dos anos 1970). Os recursos mencionados

pelos autores não são apenas os econômicos, diferentemente da simples posse de ativos enfatizada pelos economistas, mas também recursos sociais, que ajudam a sobrevivência na condição de vulnerabilidade. As relações sociais entre os agentes e o contexto cultural fazem parte deste contexto de recursos, podendo agir como meio e fim. Cinco categorias de recursos são identificadas: material, humano, social, cultural e ambiental. O terceiro desafio é incorporar o conceito de bem-estar subjetivo e de qualidade de vida. Esta tendência já era notada mesmo entre os economistas, com a ampliação dos estudos utilizando os *surveys* sobre felicidade (*happiness*).

O conceito de “necessidades básicas” (*basic needs*) é revisado por Gough et al. (2006), desde o seu lançamento pela OIT no programa de ação em 1978 até a sua implementação como ideia força das ações do Banco Mundial. Já na década de 1980 o conceito começou a perder a sua força, devido não só à onda “neoliberal” que começava a despontar até culminar com o “Consenso de Washington”, mas também porque os movimentos sociais que começavam a se organizar o consideravam autoritário, por ser formulado de cima para baixo. Num ponto bastante interessante para a exegese da relação entre população e desenvolvimento, os autores mostram que os conceitos-chave das necessidades básicas foram ressuscitados, primeiro, pela Conferência de Desenvolvimento Social em Copenhague, 1995, e, depois, pela Declaração do Milênio em setembro de 2000, culminando com o estabelecimento das metas do milênio, que revivem várias necessidades básicas, como sobrevivência (mortalidade infantil), saúde (HIV/Aids e malária), combate à fome e pobreza, educação básica, entre outras. A situação de pobreza observada em vários países, a despeito do crescimento econômico, a situação de pobreza da África, o fim da guerra fria e a influência do trabalho de Sen são mencionados como razão para a retomada desta temática das necessidades básicas.

Riscos, direitos e necessidades

Munro (2007) argumenta que as justificativas para a criação de um estado de bem-estar ou mesmo para a instalação de uma rede de proteção social costumam vir de três fontes: primeiro, a falência do mercado para cobrir todas as formas de risco existentes na vida; segundo, pelos direitos humanos principalmente nos seus aspectos sociais e econômicos; e, terceiro, pelas doutrinas

de necessidades, que enfatizam a importância moral de se eliminar ou aliviar a pobreza. Estas três justificativas costumam correr em paralelo, pois são formuladas com base em matrizes teóricas completamente distintas. As teorias de risco foram importantes para o surgimento de várias políticas no moderno estado de bem-estar e gozam de prestígio entre os economistas. A perspectiva dos direitos é muito importante na esfera das conferências internacionais, principalmente no âmbito das Nações Unidas e particularmente aquelas que tratam do desenvolvimento humano e das barreiras para alcançá-lo. As organizações não-governamentais são agentes importantes na implementação desta perspectiva, particularmente na defesa (*advocacy*) destes direitos. Já a perspectiva das necessidades foi importante na fundamentação das metas do milênio, conforme mencionado anteriormente. Segundo o autor, as pessoas envolvidas com a proteção social e o combate à pobreza devem entender as áreas de suporte mútuo e as áreas de contradição destas três perspectivas, visando a proteção contra ataques conservadores à política social.

Nicholas Barr (1992 e 1998, apud MUNRO, 2007) destaca que a lista tradicional de falhas que costumam justificar a intervenção do Estado (bens públicos, externalidades, mercados incompletos, informação imperfeita, concorrência imperfeita, etc.) é pouco útil para explicar o surgimento do moderno estado de bem-estar. A principal razão para a provisão pública de serviços como saúde, educação e seguridade social possui objetivos de eficiência, principalmente associados à falha de informação (e assimetria), que poderiam deixar a população sem proteção a certos riscos não segurados pelo mercado. Muitos dos riscos não cobertos decorrem do problema de agente-principal tratado pela economia. A falta de colateral e assimetria na informação explica, por exemplo, a ausência do mercado de crédito para educação fora do setor público. Os programas de crédito educativo geralmente operam com fundos governamentais. Munro comenta que quase não há referências a direitos na literatura, embora estes sejam aceitos como julgamento de valor. Há uma aceitação do combate à pobreza como objetivo, uma pobreza medida em termos de renda monetária.

Os direitos sociais e econômicos tomam forma com a Declaração Universal dos Direitos Humanos pela ONU, em 1948. A partir daí, a obrigação do Estado de prover proteção social aos seus cidadãos tornou-se uma questão de direitos humanos. Munro sugere três tradições dentro da escola dos direitos humanos: lei natural; leis internacionais de direitos humanos; e uma teoria de

necessidades humanas como base dos direitos humanos. A lei natural refere-se a questões de dignidade humana e remete à tradição judaico-cristã. O direito à vida está presente desde os dez mandamentos, o mesmo ocorrendo com a ideia de que todos os homens foram criados iguais. Os preceitos constitucionais e a lei internacional, incluindo a Declaração Universal dos Direitos Humanos, correspondem à segunda tradição. Direitos se distinguem da caridade, tornando-se obrigações legais. Atualmente, a arena internacional é objeto de disputa nesta esfera, principalmente no que tange a definição e ratificação de novos direitos, especialmente com a resistência de grupos de países, o que ocorre, por exemplo, na esfera de gênero, direitos sexuais e reprodutivos e na migração internacional. Estes aspectos possuem grande implicação na questão contemporânea de população e desenvolvimento.

Já a tradição dos direitos com base nas necessidades humanas difere das duas anteriores, considerando os direitos humanos parte de uma filosofia moral. Há certas necessidades básicas que são direitos, condição necessária para que qualquer pessoa se torne um agente moral, independentemente de haver alguma lei ou fé a este respeito. O direito a abrigo, nutrição, educação básica, tratamento de saúde, entre outros, não deveria depender de uma formalização legal. Um dos pontos mais conflitantes na questão dos direitos refere-se aos custos decorrentes da sua implementação: os direitos são soberanos em relação à economia, mas sua implementação muitas vezes depende da restrição orçamentária do Estado. O debate entre focalização e universalização de algumas políticas sociais pode ser entendido no contexto deste conflito.

A tradição das necessidades básicas, além do seu fundamento para a abordagem dos direitos, também serve para justificar a proteção social. A escola de necessidades básicas, discutida anteriormente, representa a primeira crítica ao conceito de renda econômica monetária como medida de bem-estar. A base filosófica do modelo das necessidades básicas fundamenta-se na psicologia social de Maslow, que fala de uma hierarquia de valores. Dudley Seers (1969, apud Munro, 2007) foi um dos pioneiros na crítica à renda monetária *per capita*, sugerindo a consideração de outras dimensões também importantes. Para Seers, era possível obter crescimento econômico sem nenhuma melhoria e até mesmo com deterioração das coisas mais importantes para a qualidade da vida humana. Segundo Munro, a questão da proteção social deveria ser um objetivo público. A satisfação das necessidades básicas era defendida por argumentos morais (é um

bem em si mesmo), instrumentais (os gastos com saúde, educação, saneamento básico, entre outros, são vistos como investimentos) e políticos (a satisfação das necessidades básicas beneficiaria pobres e ricos numa sociedade). Segundo Munro, a escola das necessidades básicas trata a proteção social como algo residual, o que é uma falha nesta linha, principalmente no que tange o papel das políticas públicas.

CIPD em Cairo e as metas do milênio

A Conferência Internacional de População e Desenvolvimento (CIPD) realizada no Cairo, em 1994, é o ponto de referência básica desta discussão, tendo em vista a implementação contextualizada da relação entre população e desenvolvimento. Entretanto, como discutiremos a seguir, é difícil separar o processo pós-CIPD da formulação das metas do milênio e da interação entre estes dois componentes. Nossa análise mais geral associada às metas do milênio baseia-se primordialmente em dois autores: Loewe (2008) e Hulme (2007), que concordam em classificar o ambiente global no qual a CIPD faz parte, nos anos 1990, como parte de um ciclo de conferências internacionais iniciado com a Conferência Mundial para as Crianças (*World Summit for Children*), realizada em Nova Iorque, em 1990.

Ainda neste contexto, os autores enfatizam a publicação do *Relatório de Desenvolvimento Humano* da agência PNUD das Nações Unidas, também em 1990, que questiona o automatismo do crescimento econômico na geração do desenvolvimento humano, criando o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). O início da década de 1990 marca o fim da era do “Consenso de Washington” no contexto das agências internacionais. Não só o conceito de renda monetária era questionado, sendo substituído pelo conceito de desenvolvimento humano, conforme discutido anteriormente, mas também questionava-se a ideia de que o crescimento econômico era suficiente para reduzir a pobreza. Este novo contexto marca o início de uma era que vai influenciar a primeira década do século XXI, e que Loewe chama inicialmente de era pós-consenso de Washington.

Neste contexto, Hulme (2007) considera a CIPD fator de extrema importância para o processo de evolução que leva à elaboração das metas do milênio. Há uma clara distinção entre a CIPD e as conferências populacionais anterior-

res, com um descolamento das questões de controle populacional via planejamento familiar para uma agenda focada nos direitos sexuais e reprodutivos, estabelecendo metas para redução da mortalidade infanto-juvenil e materna, assim como garantindo o direito ao acesso a serviços de saúde reprodutiva. Esta foi provavelmente a conferência internacional dos anos 1990 onde ocorreu um debate mais aquecido entre representantes governamentais, técnicos e ativistas sociais. As negociações de bastidores demarcavam um claro embate entre os defensores dos direitos sexuais e reprodutivos e vertentes religiosas tanto no campo islâmico quanto do Vaticano e de grupos cristãos conservadores.

No campo dos princípios, o documento (Plano de Ação – PoA) da CIPD (UNFPA, 2004) reforça os direitos das mulheres como inalienáveis, integrais e parte dos direitos humanos, garantindo a capacidade para controlar sua própria reprodução e a igualdade das mulheres na participação em todas as esferas da vida (civil, cultura, econômica, política e social). Os serviços de saúde em geral e de saúde reprodutiva em particular devem ser de acesso universal e para ambos os sexos. A noção de desenvolvimento sustentável, incluindo a perspectiva da equidade e da sustentabilidade entre gerações, também é explicitada como princípio. O desenvolvimento deve ser sustentado e sustentável, o primeiro conceito sendo explicitamente associado com economia e crescimento, e o segundo incluindo a dimensão ambiental e a disponibilidade de recursos naturais. Ainda são reforçados princípios que garantem o direito universal à educação e a prioridade máxima para o bem-estar das crianças.

No terceiro capítulo do PoA estabelece-se que o componente populacional deve ser integrado às estratégias de desenvolvimento sustentado e sustentável dos países. O objetivo é garantir a qualidade de vida de todas as pessoas e erradicação da pobreza, com particular atenção à melhoria das condições socioeconômicas da mulher pobre. A erradicação da pobreza deve ser integrada à questão ambiental, para que a sustentabilidade do desenvolvimento seja garantida. O quarto capítulo trata da igualdade de gênero e do “empoderamento” das mulheres, garantindo seu completo envolvimento em todas as esferas da vida. O quinto capítulo trata da garantia de que as políticas públicas darão suporte e proteção às famílias, na sua multiplicidade de arranjos, em especial no caso das famílias em condições de vulnerabilidade.

O sexto capítulo é o mais importante para a temática deste trabalho, abordando o crescimento e a estrutura populacional. Mesmo não tendo uma postura

“controlista”, o capítulo estabelece de início que a transição demográfica deveria ser “facilitada”, sempre que houvesse um desequilíbrio entre as taxas demográficas e os objetivos econômicos, sociais e ambientais. A estabilização da população mundial é considerada importante para a viabilização de um desenvolvimento sustentado e sustentável. No campo da estrutura etária, o capítulo menciona explicitamente a prioridade para o segmento de crianças e jovens, notadamente a garantia do direito à educação e a realização completa de suas capacidades, em especial no que tange o casamento precoce e a gravidez na adolescência. Ainda no que se refere à estrutura etária, o capítulo trata da viabilização da qualidade de vida do idoso, do desenvolvimento de um sistema de saúde e de seguridade social para o idoso, incluindo a promoção de suporte informal e familiar para o idoso. O capítulo contempla, também, as populações indígenas e as pessoas portadoras de deficiências.

Os demais capítulos do PoA tratam de temas relevantes para a questão do desenvolvimento,⁴ mas foge aos nossos objetivos discuti-los detalhadamente neste trabalho. A temática do capítulo 8, sobre saúde, morbidade e mortalidade, é importante em si mesma, adquirindo, de acordo com a revisão da literatura em desenvolvimento realizada neste trabalho, papel crucial também como variável exógena fomentadora do desenvolvimento econômico, notadamente no caso daqueles países em estágio inicial da transição demográfica. A temática do capítulo 9, sobre urbanização e migração interna, foi revisada no encontro anual da CPD (Comissão de População e Desenvolvimento) das Nações Unidas, realizado em 2008, recolocando a temática urbana de forma provocativa, no sentido de que os aspectos positivos da urbanização são destacados. A temática do capítulo 10, sobre migração internacional, vem adquirindo importante notoriedade por causa tanto do envelhecimento populacional nos países desenvolvidos, quanto do aumento da xenofobia em relação aos migrantes internacionais, bem como pelo crescente papel das remessas internacionais, entre outros fatores. Este tema tem sido objeto de várias reuniões específicas internacionais e justificaria em si um documento detalhado. A questão sobre população, desenvolvimento e edu-

⁴ Os temas dos demais capítulos são: capítulo 7 – direitos reprodutivos e saúde reprodutiva; capítulo 8 – saúde, morbidade e mortalidade; capítulo 9 – distribuição populacional, urbanização e migração interna; capítulo 10 – migração internacional; capítulo 11 – população, desenvolvimento e educação; capítulo 12 – tecnologia, pesquisa e desenvolvimento; capítulo 13 – ação nacional; capítulo 14 – cooperação internacional; capítulo 15 – parcerias com o setor não-governamental; capítulo 16 – acompanhamento da conferência.

cação, tratada no capítulo 11, também mereceria um estudo específico, assim como a promoção do acesso a uma educação de qualidade para toda a população. Aliás, no contexto de uma agência internacional especializada, no âmbito do PoA, um foco importante é a questão da educação sexual nas escolas e, cada vez mais importante, a temática da transição para a vida adulta, tendo como cenário a trajetória escolar.

A temática dos direitos reprodutivos e da saúde reprodutiva, tratada no capítulo 7, também não será discutida detalhadamente nesse documento, mas merece uma distinção especial. Este foi o tema mais debatido na CIPD, mudando totalmente a perspectiva da relação entre planejamento familiar (visto como controle populacional anteriormente), população e desenvolvimento. A temática dos direitos reprodutivos, da saúde sexual e reprodutiva tornou-se um eixo articulador central no campo populacional, com foco importante nas relações de gênero. A resistência política de setores conservadores, principalmente no campo religioso, além do papel ativo da sociedade civil e organizações não-governamentais, confere ao tema uma complexidade única.

O ciclo de conferências internacionais continuou após a CIPD em 1994, sendo que o ano de 1995 atingiu o ápice, com duas conferências internacionais importantes: a conferência mundial sobre o desenvolvimento social realizada em Copenhague; e a conferência mundial sobre as mulheres realizada em Pequim.

O ápice deste processo dos anos 1990 ocorreu na conferência do milênio, no contexto da 55ª Assembleia Geral das Nações Unidas, realizada em setembro de 2000 (LOEWE, 2008). Segundo Loewe, esta conferência reflete uma mudança de paradigma que pode ser resumido em seis ideias-força, das quais mencionamos quatro importantes para este trabalho. Primeiro, a criação de um novo consenso de desenvolvimento para se contrapor ao Consenso de Washington. Segundo, a mudança de foco para o desenvolvimento humano sustentável, em vez do foco exclusivo no crescimento econômico. A pobreza não é vista mais com ênfase somente na renda monetária, incluindo as dimensões de capital humano (saúde e educação), direitos políticos (participação, direitos civis, transparência administrativa, sistemas jurídicos, etc.) e administração dos riscos (com foco na proteção social). O adjetivo sustentável anexado ao desenvolvimento humano reflete a importância da preocupação ambiental. Terceiro, há uma orientação voltada para resultados, o que implica o estabelecimento de metas mensuráveis, configurando as chamadas metas do milênio. Quarto, o

papel crescente jogado pela sociedade civil como ator na política de desenvolvimento, inclusive com a crescente participação de organizações não-governamentais nas conferências internacionais.

Já Hulme (2007) vê duas ideias-força guiando o estabelecimento das metas do milênio: o desenvolvimento humano e a administração por resultados. O foco no desenvolvimento humano já foi discutido anteriormente, devendo-se apenas destacar a crítica à ênfase no crescimento da renda monetária *per capita* e a prioridade para a questão da pobreza, principalmente na provisão de serviços que viabilizam as capacidades (segurança alimentar, saúde e educação). O foco na administração por resultados contribui para medição e monitoramento de quão adequadamente os objetivos estão sendo atingidos.

Loewe (2008) também lista problemas com as metas do milênio. Para o autor, o conceito de desenvolvimento expresso nas metas do milênio ficou aquém da base conceitual do desenvolvimento humano, anteriormente revisada de acordo com a influência do conceito de capacidades de Sen, incluindo aspectos não materiais da pobreza. A privação política, social e a vulnerabilidade são dimensões ignoradas nas metas. Além disso, os indicadores desenvolvidos a partir das metas estabelecidas captam o lado quantitativo do desenvolvimento, mas subestimam os aspectos qualitativos. Um ponto crítico extremamente importante levantado pelo autor trata da negligência das causalidades múltiplas. Para ele, um dos aspectos positivos das conferências dos anos 1990 foi mostrar a dependência mútua entre pobreza, educação, saúde, entre outros aspectos. A separação das metas individualmente pode causar uma abordagem mecanicista de intervenção, ignorando a importância do arcabouço integrado.

Hulme (2007) faz uma interessante análise processual das ações que levaram a transição das conferências internacionais, realizadas nos anos 1990, para o desenvolvimento das metas internacionais de desenvolvimento no âmbito da ONU, até se chegar na preparação do documento *We the Peoples: the Role of the United Nations in the 21st Century*, que foi apresentado na Assembleia Geral da ONU em 2000. O foco principal do documento era na erradicação da pobreza humana, mas apresentava conteúdo diferente do documento preparatório interno da ONU (*Shaping the 21st Century*). A análise de conteúdo efetuada por Hulme identifica áreas perdedoras e ganhadoras em termos de mudanças nas metas quando da transição entre os documentos.

As grandes áreas perdedoras foram: igualdade de gênero e “empoderamento” da mulher (os objetivos não estavam incluídos no documento explicitamente, voltando depois nas metas); saúde reprodutiva (foi omitida no documento, a despeito da sua importância na CIPD, devido à pressão exercida pelos grupos derrotados no Cairo); e o setor de saúde em geral (as metas de redução da mortalidade infantil e infanto-juvenil, assim como as de mortalidade materna, haviam desaparecido. O autor destaca que HIV/Aids foi o grande ganhador nessa área, parecendo ser o único problema de saúde). As áreas ganhadoras foram: crescimento econômico (o tema recebeu uma atenção muito maior do que vinha sendo dada nas conferências internacionais); tecnologia (provavelmente por causa da novidade da época, no que tange informática e inclusão digital); as metas para os países desenvolvidos; meio-ambiente (analisado detalhadamente e recomendando a ratificação do protocolo de Kyoto); e ênfase nos problemas africanos (justificável depois de duas décadas perdidas). A comparação dos dois documentos precede o estabelecimento das metas do milênio na *Millennium Declaration*, sendo que Hulme (2007) analisa também a transição até o estabelecimento das metas, que reflete uma coordenação da ONU com outros organismos internacionais, como a OCDE e o Banco Mundial. As negociações nesta transição foram enormes, com todos os tipos de pressões e interesses.

O processo de negociação é descrito detalhadamente por Hulme (2007). A área que perdeu mais foi a de saúde reprodutiva, apesar de ser um objetivo explícito e central para o desenvolvimento humano. Uma solução de compromisso foi alcançada com o estabelecimento de uma meta para redução da mortalidade materna. A perda em saúde reprodutiva foi balanceada por um ganho na área de igualdade de gênero e “empoderamento” da mulher, que foi mantida como meta e teve o número de indicadores ampliado. Para o autor, a ambivalência da posição dos EUA no processo e o caráter dinâmico que estas negociações possuem fizeram com que países menos poderosos jogassem um papel mais importante, e que interesses religiosos conservadores sobre saúde reprodutiva tivessem poder de veto maior do que na CIPD. Este processo político mostrou que o arcabouço conceitual, discutido anteriormente em termos tanto econômicos como do desenvolvimento humano das capacidades, fica vulnerável a pressões durante o processo, com a retirada e inclusão de componentes fundamentais para o desenvolvimento humano.

Já em outubro de 2007 foi incluída uma meta (a 5b) referente ao acesso universal à saúde reprodutiva até 2015, incluindo dimensões como a prevalência contraceptiva, a taxa de fecundidade na adolescência, pelo menos quatro visitas de pré-natal e a redução da necessidade insatisfeita por contracepção. Em outras palavras, houve um movimento das forças do Cairo suficiente para reverter parcialmente a tendência conservadora anteriormente descrita.

No campo do debate econômico, as metas do milênio são totalmente compatíveis com a visão ambiciosa de combate à pobreza defendida por Sachs (2005) e criticada por Easterly (2002 e 2005). Para Easterly, as metas são muito genéricas e de difícil monitoramento. O autor sugere histórias de sucesso mais localizadas, que deveriam ser mais enfatizadas – por exemplo, o papel da OMS (Organização Mundial da Saúde) na erradicação da varíola, na redução dos vermes e lombrigas e nas campanhas de vacinação que ocorrem em várias regiões. Ele menciona também a experiência de programas de transferência condicionada de renda, como o Progreso do México e o Bolsa Família, entre outros. Segundo o autor, os projetos específicos podem ser monitorados e avaliados, enquanto metas gerais não se adaptam a este propósito.

Novos debates pós-Cairo: a volta da economia e o dividendo demográfico

Conforme revisamos anteriormente, no período da conferência mundial de população do México, em 1984, os estudos econômicos não mostravam um impacto negativo do crescimento populacional sobre o crescimento da renda per capita monetária. Os estudos discutidos em *Population matters* (BIRDSALL; KELLEY; SINDING, 2001) sucedem por mais de cinco anos a CIPD, precedendo em pouco a publicação das metas do milênio. Os estudos micro e macro que são apresentados nos capítulos do livro procuram mostrar que há mais evidências de um impacto positivo da queda da fecundidade sobre as variáveis econômicas, como renda *per capita*, do que o contrário. Nas estimativas constantes no livro existem mais evidências de resultados negativos do crescimento populacional sobre o crescimento da renda *per capita* do que nos resultados da década anterior, o que se deve, pelo menos em parte, a melhores especificações econométricas dos modelos (KELLEY; SCHMIDT, 2001).

A grande novidade nas estimativas econométricas macro é que a decomposição do crescimento populacional nos seus componentes de fecundidade e

mortalidade mostra impactos significativos e sem sinal contrário, o que seria de se esperar caso o impacto do incremento populacional sobre o aumento da renda *per capita* fosse nulo. A relação negativa entre fecundidade e crescimento da renda *per capita* indica o efeito imediato da fecundidade sobre a estrutura etária de período, enquanto o impacto negativo da mortalidade (positivo da expectativa de vida ao nascer) sobre a renda indica um efeito de saúde sobre a produtividade econômica. A razão entre população adulta (em idade ativa) e população total também afeta positivamente o crescimento da renda *per capita*.

Em suma, as estimativas geradas a partir dos anos 1990, portanto, em grande medida, pós-Cairo, representadas aqui pelos capítulos do livro *Population matters*, mostram resultados mais contundentes associados a um impacto negativo do crescimento populacional sobre o aumento da renda. Estes resultados podem decorrer de séries históricas maiores, de melhoria nas especificações do modelo a partir de avanços nos modelos de crescimento econômico, mas também pela inclusão de variáveis de estrutura etária, o que aponta para uma medida do chamado primeiro “dividendo demográfico”, determinado pela queda na razão de dependência da população.

O trabalho de Headey e Hodge (2009) é quase definitivo nesta questão, pois não só revisa a literatura sobre a relação entre aumento populacional e crescimento econômico, mas também faz uma “meta-análise” das estimativas existentes na literatura. Este não é o contexto apropriado para discutirmos a metodologia de “meta-análise” empregada pelos autores, mas os mesmos utilizam 471 regressões originais obtidas na base de dados de pesquisa (ECONLIT), por intermédio do uso das palavras-chave relevantes. Foram entrados os dados do impacto estimado do crescimento populacional sobre o crescimento econômico, o erro padrão de estimativa, a estatística “t” obtida, o tipo de medida demográfica utilizada para medir o impacto, as variáveis de controle, se os dados eram painel ou transversais, os países que entraram na amostra e características da amostra. Os autores testaram uma série de hipóteses, que são enunciadas a seguir, com os respectivos resultados obtidos:

- a primeira hipótese era de que o padrão etário do crescimento populacional afetava o impacto no crescimento econômico. O impacto do crescimento populacional total não foi estatisticamente significativo, mas o impacto do crescimento da população adulta é positivo e significativo, enquanto o da população jovem é negativo e significativo. Os autores sugerem que o efeito da população jovem tende a ser maior;

- a segunda hipótese era de que o crescimento populacional apresentava um efeito mais adverso (mais negativo ou menos positivo), no caso em que a disponibilidade de terras fosse escassa. Os resultados foram ambíguos, sugerindo que o efeito da densidade populacional interagida com o crescimento populacional é heterogêneo.
- a terceira hipótese sugeria que o impacto do crescimento populacional sobre o crescimento econômico seria mais positivo ou menos negativo se a regressão controlasse pela taxa de investimento. O resultado foi de pequena magnitude, mesmo quando capturado;
- a quarta hipótese sugeria que a associação parcial entre o crescimento populacional e o crescimento econômico seria mais positiva, ou menos negativa, se os gastos educacionais entrassem como controle na regressão. O resultado foi contrário, com um decréscimo pequeno no caso do crescimento da população jovem, mas houve um aumento no da população adulta. Este resultado indica que há um retorno defasado nos investimentos educacionais;
- a quinta hipótese sugeria que os efeitos do crescimento populacional sobre o crescimento econômico seriam maiores se variáveis de saúde e educação estivessem excluídas do modelo, pois estas podem afetar a fecundidade e promover o crescimento econômico. Os resultados obtidos neste teste foram ambíguos e pouco informativos para a teoria;
- a sexta hipótese sugeria que a associação parcial entre o crescimento populacional e o crescimento econômico seria mais positiva ou menos negativa se os controles pela qualidade de políticas (governança) e das instituições estivessem incluídos no modelo. Os resultados obtidos neste teste não corroboraram a hipótese;
- a sétima hipótese era de que o efeito do crescimento populacional sobre o crescimento econômico seria mais adverso (negativo) a partir de 1980. Este resultado foi o mais robusto de todo exercício, sugerindo que a adversidade do crescimento populacional sobre o crescimento econômico tem aumentado com o tempo;
- a oitava hipótese era de que o efeito do crescimento populacional sobre o crescimento econômico é mais adverso nos países em desenvolvimento. A hipótese não foi confirmada pelos dados e os resultados foram ambíguos;
- a nona hipótese sugeria que diferenças em métodos econométricos explicam a diversidade dos resultados, mas sem ter uma direção determinada. Os resultados não confirmaram esta hipótese.

A “meta-análise” de Headey e Hodge (2009) e os testes de hipótese descritivos sugerem que os efeitos diretos da transição demográfica sobre o crescimento econômico dependem da temporalidade. O aumento na fecundidade apresenta um efeito adverso no curto prazo e um efeito positivo num intervalo mais longo. Os resultados sugerem que o efeito negativo do crescimento populacional ficou mais forte a partir dos anos 1980. O efeito negativo mais importante decorre da razão de dependência jovem, enquanto o impacto positivo do crescimento da população adulta é menos robusto, dependendo dos controles sobre variáveis como instituições, políticas, educação e saúde.

Se estes resultados podem ser generalizados, eles qualificam o efeito do chamado dividendo demográfico, que, na sua visão mais clássica, está relacionado ao crescimento da população adulta em idade de trabalhar (PIA). Precisamente este é o resultado mais ambíguo da meta-análise de Headey e Hodge (2009). O dividendo demográfico decorrente da mudança na razão de dependência infantil é mais na tradição de Coale e Hoover (1958), quando reflete melhorias educacionais, mas como neste caso o efeito não é direto sobre a renda, talvez o termo janela de oportunidades seja mais apropriado. Já no que se refere ao impacto sobre o crescimento da renda via redução na razão de dependência, o resultado parece seguir mais a tradição de Leff (1969), não mencionado pelos autores, que sugere um efeito direto da razão de dependência infantil sobre o crescimento da renda por intermédio da poupança.

Seja sob a forma dos estudos de impacto do crescimento populacional sobre o crescimento da renda *per capita*, seja pela forma do efeito do dividendo demográfico (direto sobre a renda ou indireto sobre a educação, que é menos preciso), o fato é que os estudos econômicos ganharam força novamente no início do século. Isto não quer dizer que surgiu uma “nova onda controlista”, nem que o tema do desenvolvimento humano foi superado ou abandonado.

Novos debates pós-Cairo: população e políticas públicas

A partir tanto dos objetivos da CIPD quanto da formulação das metas do milênio, além do objetivo mais amplo de desenvolvimento humano, uma série de iniciativas no campo das políticas públicas foi se desenvolvendo. Não vamos tratar deste tema detalhadamente, pois foge aos objetivos do trabalho, mas cabe ressaltar a importância das políticas assistenciais dentro do desenvolvimento de

uma rede de proteção social para os pobres. Nesse sentido, as transferências de renda não-contributivas, voltadas para a população pobre, condicionadas (Progressa, Bolsa Família, etc.) ou não condicionadas (aposentadoria rural e BPC no Brasil, aposentadoria na África do Sul, etc.) assumem um papel cada vez mais importante no combate à pobreza e desigualdade no curto prazo.

A questão de gênero e direitos sexuais e reprodutivos foi tratada neste ensaio no contexto da CIPD, mas o tema não foi abordado explicitamente no sentido de questionar a relação entre equidade de gênero, políticas sociais equitativas de gênero e sua interação com o crescimento populacional e econômico. Esta agenda é premente e a colocamos como pauta para estudos futuros.

Finalmente, as transferências intergeracionais públicas e privadas e seu papel na transição demográfica, inclusive com implicações para o crescimento econômico, também não foram tratados neste trabalho, mas merecem uma atenção mais detalhada em estudos futuros.

À guisa de conclusão: a relação entre bem-estar e crescimento econômico

Os estudos econômicos sobre a relação entre população e economia ganharam força novamente no início do século. Curiosamente, esta tendência ocorreu quando a área de direitos sexuais e reprodutivos sofreu o seu maior ataque. Não parece razoável inferir que o crescimento de uma área se deu às custas do prejuízo de outra. De qualquer forma, não há como ignorar que este fato possa ter sido influenciado pelo papel da interação de grandes interlocutores internacionais, principalmente Banco Mundial, FMI e OCDE, instituições que jogaram um papel fundamental na interação com a ONU, segundo o processo descrito por Hulme (2007). É possível que estas instituições não abram mão de uma análise econômica mais tradicional, com a renda *per capita* como variável-chave, mesmo tendo também o objetivo explícito de combater a pobreza no mundo. Isto pode explicar também o grande número de exercícios recentes sobre crescimento pró-pobre, assim como sobre a relação entre crescimento econômico e redução da pobreza, controlando pela desigualdade de renda, conforme revisamos neste trabalho.

O conceito de desenvolvimento humano, acrescido do adjetivo sustentável, que se desenvolveu no processo das conferências internacionais e foi corroborado pela CIPD, veio para ficar. O ressurgimento da velha temática sobre a

relação entre crescimento econômico e crescimento populacional não deve ser visto nem como um reaparecimento do “controlismo” nem como uma ameaça à utilização da noção de desenvolvimento humano. Estas são esferas de conhecimento relacionadas, mas não competitivas.

Uma vantagem da teoria econômica tradicional com relação ao desenvolvimento humano é que ela tem um modelo de crescimento, conforme revisamos aqui, enquanto o desenvolvimento humano sustentável é um objetivo finalístico, que teria de ter um arcabouço teórico de evolução temporal ou crescimento para poder competir definitivamente com a abordagem econômica tradicional. Isto não quer dizer que esta concepção deva ser ignorada, principalmente no que tange a definição de metas relacionadas a questões de igualdade de oportunidades, de justiça e de satisfação das aspirações humanas mais elevadas.

Um campo promissor para a integração das abordagens econômicas com a perspectiva do desenvolvimento humano é a análise de experiências micro, principalmente aquelas associadas com eventuais “armadilhas de pobreza”, muitas referenciadas neste trabalho. A identificação do mecanismo inibidor do investimento humano, ou da ausência de capacidades, assim como o estabelecimento do choque necessário para quebrar esta inibição, pode ser suficiente para viabilizar o aumento da renda e a saída da pobreza. Nesta linha, tanto o caso da política de transferência de renda condicionada quanto o do investimento no desenvolvimento das crianças durante a fase da primeira infância são exemplos ilustrativos de choques que podem romper com estes ciclos viciosos (ver, a este respeito, GALIANI, 2007).

Referências bibliográficas

ACEMOGLU, D.; JOHNSON, S.; ROBINSON, S. Colonial origins of comparative development: an empirical investigation. **American Economic Review**, 91(5): 1.369-1.401, 2001.

BARR, N. Economic theory and the welfare state: a survey and interpretation. **Journal of Economic Literature**, 30, p. 741-803, 1992.

_____. **The economics of the Welfare State**. Oxford, UK: Oxford University Press, 1998.

BARRO, R. J.; BECKER, G. S. Fertility choice in a model of economic growth. **Econometrica**, 57, p. 481-501, 1989.

BASU, K. Child labor: cause, consequences and cure, with remarks on international labor standards. **Journal of Economic Literature**, 37(3): 1.083-1.119, 1999.

BASU, K.; VAN, P. H. The economics of child labor. **American Economic Review**. 88(3): 412-427, 1998.

BASU, K.; DAS, S.; DUTTA, B. **Child labor and household wealth: theory and empirical evidence of an inverted-U**. BREAD, February 2007 (Working paper,139).

BECKER, G.; MURPHY, K. M.; TAMURA, R. Human capital, fertility and economic growth. **Journal of Political Economy**, v. 98, n. 5, part 2, S12-S37, October 1990.

BIRDSALL, N. Economic approaches to population growth. In: HOLLIS, B. C.; SRINIVASAN, T. N. (Eds.). **Handbook of development economics**. Amsterdam: Elsevier, v. 1, 1988.

BIRDSALL, N.; KELLEY, A.; SINDING, S. (Eds.) **Population matters**. New York: Oxford University Press, 2001.

BLOOM, D.; CANNING, D. Cumulative causality, economic growth, and the demographic transition. In: BIRDSALL, N.; KELLEY, A.; SINDING, S. (Eds.). **Population matters**. New York: Oxford University Press, 2001.

BLOOM, D. E.; CANNING, D. **Epidemics and economics**. Harvard School of Public Health, May 2006 (Working paper). Disponível em: <www.hsph.harvard.edu/pgda/>.

BLOOM, D.; SACHS, J. Geography, demography, and economic growth in Africa. **Brookings Papers on Economic Activity**, 2, 207-295, 1998.

BOUCEKKINE, R.; DE LA CROIX, D.; PEETERS, D. Demographic, economic and institutional factors in the transition to modern growth in England: 1530-1860. In: **Population and Development Review. Supplement in Population Aging, Human Capital Accumulation, and Productivity Growth**, p. 126-148, 2008.

BOURGUIGNON, F. The growth elasticity of poverty reduction; explaining heterogeneity across countries and time periods. In: EICHER, T.; TURNOVSKY, S. (Eds.). **Inequality and growth: theory and policy implications**. Cambridge, MA: MIT Press, 2003.

_____. The poverty-growth-inequality triangle. trabalho apresentado no Indian Council for Research on International Economic Relations, New Delhi, fevereiro 2004.

CLARK, G. **A farewell to alms: a brief economic history of the world**. Princeton: Princeton University Press, 2007.

COALE, A. J.; HOOVER, E. M. **Population growth and economic development in low-income countries**. Princeton: Princeton University Press, 1958.

DOLLAR, D.; KRAAY, A. Growth is good for the poor. **Journal of Economic Growth**, v. 7, p. 195-225, 2002.

EASTERLY, W. **The elusive quest for growth: economists' adventures and misadventures in the tropics**. Cambridge, MA.: MIT Press., 2002.

_____. **Reliving the '50s: the big push, poverty traps, and takeoffs in economic development**. Center for Global Development, August 2005 (Working paper, 65).

GALIANI, S. Reducing poverty in Latin America and the Caribbean. **Report for the Copenhagen Consensus Center and the Inter-American Development Bank**, September 2007.

GALLUP, J. L.; SACHS, J. D.; MELLINGER, A. D. **Geography and economic development**. Harvard Institute for International Development, 1998. Disponível em: <<http://www.hiid.harvard.edu/pub/other/geoecd.pdf>>.

GALOR, O. From stagnation to growth: unified growth theory. **Handbook of economic growth**, 2005, 171-293.

GALOR, O.; WEIL, D. N. From malthusian stagnation to modern growth. **American Economic Review**, 89, p. 150-154, May 1999.

_____. Population, technology and growth: from malthusian stagnation to the demographic transition and beyond. **American Economic Review**, 90, p. 806-828, September 2000.

GOUGH, I.; MCGREGOR, J. A.; CAMFIELD, L. **Wellbeing in developing countries: conceptual foundations of the WeD Programme**. ESRC Research group on Wellbeing in Developing Countries (WeD) at the University of Bath, setembro 2006 (Working paper, 19).

HANSEN, G.; PRESCOTT, E. Malthus to Solow. **American Economic Review**, 92(4): 1.205-1.217, 2002.

HEADEY, D. D.; HODGE, A. The effect of population growth on economic growth: a meta-regression analysis of the macroeconomic literature. **Population and Development Review**, 35 (2): 221-248, June 2009.

HEMMI, N. The poverty trap with high fertility rates. **Economics Bulletin**, v. 9, n. 6, p. 1-4, 2003.

HULME, D. **The making of the millennium development goals: human development meets results based management in an imperfect world**. Brooks World Poverty Institute, December 2007 (Working paper, 16).

KELLEY, A.; SCHMIDT, S. Aggregate population and economic growth correlations: the role of the components of demographic change. **Demography**, 32(4): 543-555, 1995.

_____. Economic and demographic change: a synthesis of models, findings, and perspectives. In: BIRDSALL, N.; KELLEY, A.; SINDING, S. (Eds.). **Population matters**. New York: Oxford University Press, 2003.

KRAAY, A.; RADDATZ, C. **Poverty traps, aid, and growth**. World Bank, 2005. Mimeografado.

KRUGER, D.; SOARES, R. R.; BERTHELON, M. **Household choices of child labor and schooling**: a simple model with application to Brazil. Institute for the Study of Labor, May 2007 (Discussion paper series, IZA DP, 2.776).

LEE, R. An historical perspective on economic aspects of the population explosion. In: EASTERLIN, R. (Ed.). **Population and economic change in developing countries**. University of Chicago Press, 1980, p. 517-557.

LEFF, N. D. Dependency rates and savings rates. **American Economic Review**, v. 59, 1969, p. 886-896, 1969.

LEWIS, W. A. Economic development with unlimited supplies of labor. **Machester School**, 22, p 139-192, May 1954.

LOEWE, M. **The millennium development goals**: chances and risks. Bonn: DIE, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, June 2008 (Discussion paper).

McGREGOR, J. A. **Researching Wellbeing**: from concepts to methodology. ESRC Research group on Wellbeing in Developing Countries (WeD) at the University of Bath, September 2006 (Working paper, 20).

MUNRO, L. T. **Risks, rights, and needs**: compatible or contradictory bases for social protection? International Development Research Centre, October 2007 (Working paper, 7).

NATIONAL RESEARCH COUNCIL. **Population growth and economic development**: policy questions. Washington, DC: National Academy Press, 1986.

NUSSBAUM, M. **Women and human development**: the capabilities approach. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

PAIVA, P. de T. A.; WAJNMAN, S. Das causas às consequências da transição demográfica no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos de População**, v.22, n.2, p. 303-322, 2005.

RIOS-NETO, E. L.G. Questões emergentes na análise demográfica: o caso brasileiro. **Revista Brasileira de Estudos de População**, v.22, n.2, p. 371-408, 2005.

ROSTOW, W. W. **The stages of economic growth**: a non-communist manifesto. Cambridge UK: University Press, 1960.

SACHS, J. D. **The end of poverty**: economic possibilities for our time. The Penguin Press:New York, 2005.

SEERS, D. The meaning of development. **International Development Review**, 11, 1969.

SOARES, R. Mortality reductions, educational attainment, and fertility choice. **American Economic Review**, 95(3): 580-601, June 2005.

UNFPA. **Programme of Action** – Adopted at the International Conference on Population and Development, Cairo, 5-13, September. United Nations Population Fund, 2004.

WHITE, H.; ANDERSON, E. Growth vs redistribution: does the pattern of growth matter? **Development Policy Review**, 19(3): 167-289, 2001.

WORLD BANK. **World Development Report 1984**. New York: Oxford University Press, 1984.

Comentários sobre o texto *A relação entre população e desenvolvimento: 15 anos após a Conferência do Cairo*, de Eduardo Rios-Neto

Paulo Paiva

O artigo se propõe a enfrentar dois desafios: rever a literatura sobre as relações entre população e economia, visando a unificação dos modelos “malthusiano” e “neoclássico” de crescimento econômico; e discutir várias questões e conceitos relacionados, de uma maneira ou de outra, ao processo de desenvolvimento, buscando um conceito multidimensional de bem-estar.

Assim, poder-se-ia dividir o trabalho em duas partes. Na primeira, com um escopo mais bem definido e restrito, o autor aborda as relações entre população e economia. Na segunda, a análise percorre temas mais amplos, objetos da literatura que cuida de desenvolvimento e de políticas públicas.

Usando sua criatividade e competência, o autor busca o elo entre a primeira e a segunda parte do artigo. Isso fica claro nas referências ao longo do texto sobre as controvérsias entre “controlistas” e “não-controlistas”.

Os comentários aqui apresentados dividem-se em três blocos de questões: *população e economia*; *desenvolvimento*; e *políticas públicas*.

População e economia

O autor faz uma síntese interessante da teoria econômica do ponto de vista do papel do crescimento demográfico sobre a expansão econômica.

Com base em trabalhos de Galor e Weil, que procuram integrar em um só modelo de crescimento as fases pré-industrial e pós-industrial, Eduardo Rios-Neto traz à luz aspectos específicos de cada uma de três etapas de crescimento e de suas transições, apresentadas por aqueles autores, e dos modelos desenvolvidos para cada uma delas. Há uma tentativa de reconciliar a teoria com a história econômica, construindo um modelo único. Essa é uma tradição na linha do pensamento neoclássico.

A teoria é um instrumento para identificação dos mecanismos de causalidade e dos fatores fundamentais determinantes do processo de crescimento. Nesse contexto, no que se refere à população, a pergunta básica que se procura resposta nos modelos é: qual a influência do crescimento populacional sobre o

crescimento econômico? Ou, posta de outra maneira, o crescimento populacional estimula ou inibe o aumento da renda *per capita*?

A primeira tentativa de resposta pode ser encontrada nos trabalhos de Malthus, cujos mecanismos, em um modelo clássico de crescimento, sugerem que o aumento populacional inibe a expansão econômica. Em uma versão simplificada do modelo, pode-se verificar que a condição de equilíbrio (crescimento econômico zero) é dada pelas taxas nulas de crescimento da população e dos lucros.

Outra tentativa, já no período do pós-Segunda Guerra Mundial, foi a contribuição pioneira de Coale e Hoover introduzindo mudanças na estrutura etária em um modelo keynesiano de crescimento, na versão Harrold-Domar. Essa família de modelos enfatiza as taxas de poupança e investimentos e considera as taxas de retorno do capital decrescentes ao longo do tempo, além de não admitir mudanças tecnológicas, não tratar da contribuição separada do fator trabalho e pressupor economias fechadas.

Os resultados desses modelos foram muito importantes para mostrar o papel das mudanças na estrutura etária sobre a formação da poupança e, em consequência, sobre o crescimento econômico. Pela primeira vez podem-se analisar os efeitos do crescimento populacional e das mudanças na estrutura etária sobre as taxas de poupança e de consumo. Além disso, como crescimento populacional mais rápido resulta em estrutura etária mais jovem, esses modelos sugerem que o crescimento populacional mais acelerado reduziria a poupança e, em consequência, o crescimento da economia.

As hipóteses mais restritivas dos modelos anteriores foram sendo relaxadas ao longo do tempo. As inovações com Solow referem-se à consideração de dois fatores de produção (capital e trabalho) e à incorporação dos impactos das mudanças tecnológicas, ainda que exogenamente. Um aspecto importante surge quando se admite que as taxas de retorno ao trabalho (isto é, à população) são crescentes, enquanto os retornos ao capital continuam decrescentes. Assim, no longo prazo, nos modelos na versão Solow, o aumento populacional tem efeito positivo sobre o crescimento econômico.

Contudo, as mudanças mais profundas ocorreram com as contribuições de Lucas e Romer com os seus modelos de crescimento endógeno, em que conhecimento, tecnologia e capital humano são considerados fatores determinantes do crescimento econômico. São determinantes “quase” intangíveis, não expressos

nas contribuições dos fatores de produção, identificados no que se convencionou a chamar de *total-factor productivity*. Nesses modelos, se, por um lado, capital humano sugere o peso maior em qualidade do que em quantidade de filhos por família, decorrendo daí uma relação inversa entre renda e fecundidade, por outro, crescimento mais rápido da população e/ou população maior podem levar à produção de um “volume” maior de conhecimento e, em consequência, à criação maior de conhecimento, enfim, ao crescimento econômico. Diferentemente das famílias dos modelos anteriores, o equilíbrio desses modelos é de crescimento sustentável da economia. O resultado final líquido da contribuição da população é uma questão empírica.

Creio que com esses modelos há um campo fértil para serem exploradas teoricamente as relações entre população e economia, entre crescimento e mudanças na estrutura etária da população e crescimento e distribuição da renda, além dos efeitos apenas sobre a formação da poupança.

Os esforços de Galor e Weil na busca de um modelo unificado seguem as concepções mais modernas da teoria de crescimento econômico na tradição neoclássica. Eduardo Rios-Neto procura mostrar que é possível conciliar, em um mesmo modelo de crescimento na versão neoclássica, tanto as hipóteses malthusianas quanto as chamadas “neomalthusianas”.

Chamo atenção desses aspectos por duas razões. Primeiro, porque o recurso às evidências empíricas para se testarem as teorias tem ajudado muito pouco. Nos modelos neoclássicos na versão Solow, mais de 50% do crescimento econômico é explicado por efeitos exógenos. Também as evidências sobre as relações entre aumento da população e crescimento econômico são escassas e não conclusivas. Nos modelos de crescimento endógeno, o sentido da causalidade não está claramente definido, conforme mencionei anteriormente. A segunda razão refere-se ao fato de que, hoje, os aspectos populacionais mais importantes em relação ao crescimento econômico são, e serão ainda mais no futuro, as mudanças na estrutura etária e não tanto o crescimento da população.¹

Muito embora seja louvável o esforço, na tradição neoclássica, da busca de um modelo universal, atemporal – como na linha dos trabalhos de Galor e Weil, muito bem sumarizados no texto do Eduardo Rios-Neto –, quando se considera

¹ Ver, por exemplo, International Monetary Fund (2004), especialmente o capítulo III (How will demographic change affect the global economy?).

o processo de transição demográfica, é possível identificar três fases em que as inter-relações entre população e economia podem ter características próprias, não homogêneas e diferentes. Paiva e Wajnmam (2005) chamam a atenção para três fases da transição demográfica, com base na trajetória da razão de dependência, sugerindo relações diferentes com o crescimento econômico para cada fase.

Com base nessa abordagem, tenho uma questão mais de fundo no que se refere às relações entre população e economia. Essas relações podem ter caráter diferente em contextos históricos distintos.

Estudos mais recentes sobre crescimento econômico têm apontado para a importância das instituições nos processos de crescimento e de mudança econômica.

Assim, existe atualmente uma linha de investigação ainda não explorada pelos “economistas-demógrafos” que poderia contribuir para a construção dos elos que Eduardo Rios-Neto busca no seu artigo.² Trata-se da análise demográfica no âmbito da mudança econômica, explorando o aparato da nova teoria econômica institucionalista. Aliás, o artigo do Eduardo Rios-Neto, de alguma forma, toca nessa questão ao citar o trabalho de Acemoglu, Johnson e Robinson, embora não o contraponha aos modelos neoclássicos.

A escola institucionalista mantém os pressupostos básicos sobre escassez e concorrência, que são os pilares da abordagem teórica da escolha, que fundamenta a microeconomia, e essenciais para a análise de Eduardo Rios-Neto; mas, por outro lado, abandona o instrumental da “racionalidade econômica” que torna a teoria neoclássica ahistórica e “institucional-free”.

Uma consequência importante dessa abordagem é possibilitar o tratamento das relações entre população e *economic change* e não apenas população e *economic growth*. Isso aproxima mais a análise daquilo que se poderia entender por desenvolvimento (que será abordado mais adiante). Parece-me um caminho muito promissor a ser explorado e poderia ser um instrumento relevante para os propósitos do autor.

Douglass North (2005), em seu mais recente livro, observa que a teoria para entender as mudanças econômicas desde o surgimento do mundo ocidental até o ocaso da União Soviética seria o resultado de mudanças:

² É interessante notar que o Brasil foi pioneiro na utilização da análise das instituições nos estudos sobre fecundidade, conforme a pesquisa do Cebrap.

- na quantidade e na qualidade dos seres humanos;
- no estoque de conhecimento humano, particularmente como aplicado no comando humano sobre a natureza;
- no arcabouço institucional que define a estrutura de incentivos da sociedade.

Segundo North, uma teoria completa de mudança econômica integraria teorias de mudanças demográficas, no estoque de conhecimento e institucionais.

Por instituição são entendidas as regras do jogo de uma sociedade ou mais formalmente as restrições que estruturam a interação humana (formais, como leis e regulamentos, ou informais, como convenções, normas de comportamento, etc.).

Ainda nesse tópico, quero fazer uma última observação. O relatório da comissão de especialistas (COMMISSION ON GROWTH AND DEVELOPMENT, 2008), que fez recentemente uma revisão sobre crescimento econômico e desenvolvimento inclusivo, para o Banco Mundial, identificou 13 casos de sucesso de economias que, desde 1950, cresceram a uma taxa igual ou superior a 7% ao ano durante 25 anos ou mais.

Da análise desses casos, não surgiu nenhuma receita de políticas públicas, como mencionou Solow, um dos membros da comissão que elaborou o relatório.

Cinco características comuns às 13 experiências foram identificadas: estabilidade macroeconômica; abertura para importar conhecimento e explorar a demanda global; liderança, administração competente, compromisso com crescimento e inclusão; mecanismos de alocação de recursos e determinação de preços pelo mercado; e altas taxas de poupança e investimentos.

Examinando o relatório verifica-se que o crescimento populacional não teve nenhum papel relevante no sucesso daquelas economias. Há países com crescimento demográfico mais rápido, como Brasil (1950-1980) e Indonésia (1966-1997), e outros com aumento mais lento, como Japão (1950-1983) e Singapura (1967-2002). Alguns países possuem pequenas populações, como Singapura, Malta e Oman, e outros apresentam grandes populações, como China, Brasil e Indonésia.

Desenvolvimento

Um conceito que precisa de adjetivação (econômico, social, sustentável, humano) não me parece muito preciso e tampouco muito útil.

Muitas vezes, o conceito desenvolvimento econômico é sinônimo de crescimento econômico. Na literatura, usam-se, como sinônimos, ora desenvolvimento, ora desenvolvimento econômico, ora crescimento econômico (Eduardo Rios-Neto não é exceção). Desenvolvimento supõe duas dimensões: *processo e mudança*.

A partir da década de 1950, o conceito desenvolvimento tem sido usado para expressar um processo de transformação pelo qual todas as economias passariam.³

O entendimento logo após a Segunda Guerra Mundial era de que a industrialização seria o fator-chave do crescimento econômico, estimulando a migração rural-urbana em razão da maior oferta de empregos nas cidades e do excesso de população e baixa produtividade na zona rural. Nas cidades as pessoas então teriam acesso a emprego, à educação e à saúde. A industrialização seria o processo e a urbanização o fator das mudanças para que ocorresse o desenvolvimento. Assim, desenvolvimento passou a ser qualificado como econômico.

A renda *per capita* resulta, então, no indicador-síntese de desenvolvimento econômico, bem como do desenvolvimento e também do crescimento econômico.

Mais tarde, viu-se que esse processo de industrialização com urbanização não foi suficiente para promover as mudanças esperadas. Ao contrário, nas cidades cresceram parcelas da população não absorvidas pelo emprego industrial ou pelo emprego formal. A pobreza não se reduziu.

Para se dar ênfase à dimensão social do desenvolvimento, passou-se a qualificá-lo como social.

Mais tarde, vieram os conceitos de desenvolvimento sustentável, com destaque para o equilíbrio ambiental e a inclusão social, e desenvolvimento humano, com foco maior na cidadania e nas pessoas como agentes de mudanças,⁴ como tentativas de qualificar o processo de melhoria do bem-estar da população com dimensões não presentes nas qualificações anteriores ou não incluídas no conceito mais restrito de desenvolvimento econômico.

Eduardo Rios-Neto passa por vários desses conceitos sem perder a perspectiva de que crescimento econômico, contudo, é condição necessária para a melhoria do bem-estar das pessoas.

³ Um conceito evolucionista. Alguém, exceto Celso Furtado, poderia dizer também uma visão determinista.

⁴ Ver as contribuições de Amartya Sen (especialmente, 1999).

Por todas essas nuances conceituais, creio que se deva ser mais preciso no uso do conceito de desenvolvimento e suas qualificações.

Políticas públicas

A segunda parte do artigo refere-se à revisão de vários conceitos e indicadores, desde “necessidades básicas” até metas do milênio. Há um esforço de discussão da definição de renda *per capita* e na avaliação de um conceito multi-dimensional de bem-estar.

O trabalho procura também contextualizar politicamente as principais decisões das conferências de população ocorridas desde 1974.

Essas questões mostram, em certa medida, a evolução das políticas públicas voltadas para melhoria do bem-estar da população e redução, quer da pobreza, quer das desigualdades, além de refletirem orientações e estratégias das instituições internacionais voltadas para o fomento e/ou ajuda ao desenvolvimento.

Entendo que, nessa parte do artigo, o autor procura identificar inter-relações entre a dinâmica da população e essas várias dimensões com vistas à avaliação das políticas públicas, principalmente no que se poderia referir a políticas relacionadas com a fecundidade.⁵

Parece-me que a conexão entre as diferentes seções nessa parte do artigo é o conceito de bem-estar da população.

Tenho algumas observações esparsas e gerais a respeito da segunda parte do artigo, que passo a tratar a seguir.

Primeiro, considero importante o esforço em apontar o contexto em que ocorreram as Conferências sobre População e Desenvolvimento (Bucareste, 1974, México, 1984, e Cairo, 1994). Parece-me, contudo, que Paiva e Wajnman (2005) fizeram isso com mais detalhes, quer seja pela identificação das transformações mais relevantes na economia, quer seja pelas mudanças nas políticas dos países industrializados que afetaram a orientação para as Nações Unidas e para as instituições de Bretton Woods.

Particularmente, torna-se essencial observar, como fizeram Paiva e Wajnman, a importância da mudança na economia internacional quando, em 1971, os Estados Unidos abandonaram a paridade cambial. Isso inaugurou uma

⁵ Relativamente ao sucesso das instituições internacionais no fomento ao desenvolvimento, vale a pena ver dois trabalhos de William Easterly (2002 e 2006).

nova fase de instabilidade e incertezas nas relações comerciais e financeiras entre os países, fazendo prevalecer questões macroeconômicas de curto prazo e, em consequência, relegando para um segundo plano (se tanto) questões de longo prazo, como crescimento econômico e desenvolvimento. Creio que essa mudança na política cambial americana teve efeitos muito importantes sobre a trajetória das economias dos países emergentes e sobre a construção das políticas econômicas desde então, não ainda avaliados corretamente.

As políticas econômicas e sociais dos países emergentes, em grande parte, são influenciadas pelas estratégias das agências multilaterais e pela orientação que os países do G-8 passam para seus representantes nas instâncias decisórias das instituições multilaterais.

Segundo, quero apontar o que me pareceu algumas imprecisões factuais.

Não me parece precisa a observação sobre os “tigres asiáticos”. A par dos avanços na educação, nesses países o papel do Estado foi fundamental, principalmente na implementação de “política industrial”, como, aliás, o foi nos 13 casos de sucesso de crescimento econômico mencionados anteriormente, embora cada um à sua maneira.

Outra observação que aparece em vários momentos no texto refere-se ao chamado “Consenso de Washington”. Atribui-se a essa expressão muito mais do que ela efetivamente representou. Não é uma teoria e tampouco uma “era”. Foi apenas uma agenda construída com elementos importantes para a superação dos desequilíbrios macroeconômicos das economias latino-americanas, visando permitir a adesão ao plano Brady de reestruturação da dívida externa: ajuste fiscal e monetário e reformas econômicas que pudessem superar a hiperinflação e estimular o livre comércio. Não era um programa de crescimento econômico, nem um projeto de desenvolvimento. E o seu caráter neoliberal também é discutível. Por exemplo, no caso da política cambial, tratava-se de encontrar uma “taxa de câmbio competitiva”,⁶ o que vale dizer, câmbio com algum controle, longe do que se tem hoje, por exemplo, no Brasil.

O artigo em momento algum tratou da mudança mais importante das economias no pós-guerra: o processo de globalização. Como a globalização poderia ter afetado as relações entre população, economia e políticas públicas? Quero enfatizar a importância da integração financeira e dos fluxos de capitais

⁶ Ver John Williamson (1990, principalmente os capítulos 2 e 9).

para a realização de investimentos nos países emergentes a partir dos anos 1970. Mais recentemente, não se poderia esquecer também a relevância dos fluxos das migrações internacionais.

Além disso, não foram tratadas as questões relativas a mercado de trabalho. As relações entre população e economia, em geral, ocorrem por meio das oportunidades de acesso a emprego e renda que se dão, vias de regra, no mercado de trabalho.

As relações mais importantes concernentes aos possíveis impactos do envelhecimento da população sobre crescimento, mudanças econômicas e políticas públicas não foram exploradas.⁷

Por um lado os fluxos intertemporais de renda poderão ter impactos sobre poupança e consumo e, por outro, o envelhecimento da população terá efeito sobre a sustentabilidade fiscal e, conseqüentemente, sobre inflação e crescimento econômico. Particularmente, no que se refere ao modelo de previdência social, aos sistemas de pensão, a seguro e políticas de saúde e à poupança, as mudanças na estrutura etária devem exigir uma atenção especial. Parece-me que essas questões serão fundamentais na análise das inter-relações entre população e economia nos próximos anos, quando vários países “em desenvolvimento” entrarem na terceira fase da transição demográfica, devido ao aumento na razão de dependência.

Do ponto de vista das relações entre população e economia, isto é, população e crescimento econômico, o mais importante no futuro próximo será examinar os impactos do envelhecimento da população tanto sobre poupança e investimentos quanto sobre o equilíbrio fiscal.

Do ponto de vista do desenvolvimento, em seu conceito mais amplo de melhoria do bem-estar da população, sem dúvida as questões centrais serão pobreza, inclusão social e aquecimento global.

Nesse contexto, as questões de políticas públicas que possam estar relacionadas com população não se referem unicamente ao crescimento demográfico, mas, sobretudo às mudanças na estrutura etária e no seu indicador-síntese: a razão de dependência.

⁷ Eduardo Rios-Neto, contudo, não as esqueceu, sugerindo no texto que merecem “uma atenção mais detalhada em estudos futuros”.

Por fim, relativamente às políticas públicas, sua definição e implementação, é relevante levar em consideração a constituição das relações de forças políticas internas ao país, a governança no setor público e o papel das instituições internacionais que, por sua vez, depende das relações de forças políticas que influenciam as decisões de estratégias, políticas e programas dessas instituições.

Se for assim, vale a pena acompanhar no futuro próximo como essas orientações serão, se forem, alteradas com a volta do Partido Democrata ao governo americano e com a tendência de se substituir o G-8 pelo G-20 nas decisões estratégicas dos fóruns internacionais, principalmente no âmbito do FMI e do Banco Mundial.

Chamo a atenção dessas questões de uma maneira geral porque me parece que sua consideração pode ajudar a avaliar as possibilidades da adoção de políticas “controlistas” com metas e/ou objetivos econômicos, o que, há algum tempo, está fora de qualquer agenda internacional, quer por falta de justificativa teórica, quer por falta de evidências empíricas, quer ainda por falta de sustentação política.

Referências bibliográficas

COMMISSION ON GROWTH AND DEVELOPMENT. **Strategies for sustained growth and inclusive development**. Washington, DC: World Bank, 2008 (The Growth Report).

EASTERLY, W. **The elusive quest for growth**. Cambridge, Mass: The MIT Press, 2002.

_____. **The white man's burden**. New York: The Penguin Press, 2006.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. **World Economic Outlook**. Washington, DC, September 2004.

NORTH, D. **Understanding the process of economic change**. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2005.

PAIVA, P. T. A.; WAJNMAN, S. Das causas às conseqüências da transição demográfica no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos de População**, Edição Especial, 22(2), p. 303-322, jun./dez. 2005.

SEN, A. **Development as freedom**. New York: Alfred A. Knopf, 1999.

WILLIAMSON, J. (Ed.). **Latin American adjustment, how much has happened?** Washington, DC: Institute for International Economics, 1990.

Cairo+15: trajetórias globais e caminhos brasileiros em saúde reprodutiva e direitos reprodutivos

Margareth Arilha
Elza Berquó



Em 2009 comemoram-se os 15 anos de realização da IV Conferência Internacional de População e Desenvolvimento (ICPD), realizada no Cairo. Marco importante na história das Conferências das Nações Unidas, Cairo – como ficou conhecida – provocou mudanças nos paradigmas até então hegemônicos, para buscar melhorias nas condições de vida das populações humanas, colocando em cheque equações simplistas em que se buscava associar desenvolvimento a metas demográficas. A Conferência ainda colocou em questão a qualidade das políticas públicas existentes no campo da vida sexual e reprodutiva de mulheres e homens, mostrando a importância de, para além da contracepção, considerar a necessidade de políticas sociais mais amplas e formuladas sob uma perspectiva de gênero, especialmente nos campos da saúde e educação. Marcou uma inflexão importante na produção de uma visão de como as questões populacionais deveriam ser consideradas em sua associação com o desenvolvimento e os direitos humanos. Um Programa de Ação foi desenvolvido, destacando a relevância da saúde sexual e reprodutiva e da equidade de gênero como elementos centrais nas novas formulações e alavancas propulsoras da justiça social.

Retomar o processo de Cairo, passados 15 anos, e analisá-lo de maneira consistente, no caso do Brasil, exigirá esforço que entendemos ter sido apenas iniciado. No campo da saúde reprodutiva e dos direitos reprodutivos, o país merece ser analisado em detalhes, sobretudo por ter sido um dos poucos que já tinham prévias ações e demandas em saúde da mulher, mas que persistiu na construção de um sistema de saúde único, universal, integral, equitativo e gratuito, destacando-se da maioria dos países. Possivelmente tenha sido um dos poucos países que contaram com quatro gestões sequenciais de governos democráticos, no campo de centro – esquerda/esquerda, o que certamente deixou marcas, como será visto mais adiante. Por outro lado, também recebeu a confrontação direta de grupos conservadores, reproduzindo situações vividas por outros países da América Latina e outras regiões.

Resgatando etapas do processo do Cairo ao Cairo+15

Embora neste trabalho o Cairo-94 seja ponto de partida e não de chegada, vale recordar seu amplo processo de preparação como contraponto aos procedimentos que marcaram o Cairo+5 e o Cairo+10 e vêm marcando o Cairo+15. Esse processo teve duração aproximada de três anos, envolvendo etapas técnicas e políticas, regionais e internacionais, trazendo a público inúmeros atores sociais, inclusive movimentos sociais – como o movimento de mulheres –, que, num processo mundial inusitado, trouxeram posições inovadoras ao diálogo instalado. Além das inúmeras atividades realizadas em cada país, foram organizadas três sessões preparatórias em Nova York, denominadas PrepCom I, PrepCom II e PrepCom III. Essa última foi uma das mais importantes: seu objetivo seria finalizar o texto a ser apresentado no Cairo e proporcionar às delegações oficiais presentes no Egito um documento já quase acabado (BERQUÓ, 1994b; ARILHA, 1999), objetivo que não se concretizou. A tensão na PrepCom III reafirmou dissensões que já vinham ocorrendo e que prosseguiram durante a Conferência: tensão entre a defesa dos direitos individuais e perspectivas ideológicas alinhadas a crenças religiosas de católicos, islâmicos, e sua influência sobre os Estados. As delegações presentes trouxeram de seus países de origem posições políticas e estratégias de ação que subsidiaram a elaboração do documento final em processos arduamente negociados (BERQUÓ, 1994a; ARILHA, 1999).

No que se refere à reprodução humana, vale salientar que uma nova concepção orientou toda a fase de preparação do Cairo. Em consonância com a extensão do conceito global de saúde à área da reprodução, ocorrida em 1980, a Organização Mundial de Saúde – OMS cunhou, em 1988, a denominação de saúde reprodutiva, que deveria conter os seguintes elementos básicos.

(a) que todos tenham autonomia tanto para a reprodução como para regular a fecundidade; (b) que as mulheres tenham gestações e partos seguros; e (c) que o resultado da gestação seja bem-sucedido em termos do bem-estar da mãe e sobrevivência do recém-nascido. Além disso, os casais devem poder ter relacionamentos sexuais sem medo de gravidezes indesejadas e de contrair doenças sexualmente transmissíveis.

Apoiada nesta concepção, a Conferência do Cairo consagrou que:

A saúde reprodutiva é um estado de completo bem-estar físico, mental e social em todos os assuntos concernentes ao sistema reprodutivo, suas funções e processos, e não a simples ausência de doença ou enfermidade. A saúde reprodutiva implica, por conseguinte, que a pessoa possa ter uma vida sexual segura e satisfatória, tendo autonomia para a reprodução e liberdade de decidir sobre quando e quantas vezes deve fazê-lo.

A Conferência, ao seu término, chegou à elaboração de uma plataforma de ação consensual, o que não significa ter angariado unanimidade. Os desacordos foram expressos por meio das reservas emitidas por 20 Estados, em sua maioria islâmicos e católicos alinhados à Santa Sé. Não há dúvidas de que os pontos mais polêmicos de tal processo estavam no debate que ocorreu em torno da concepção dos direitos reprodutivos, particularmente o que envolvia a discussão sobre o direito ao aborto.

Por se tratar de uma conferência – e não de uma cúpula –, Cairo elaborou e aprovou um Programa de Ação, cuja adoção pelos Estados signatários implica tão somente um compromisso moral, e não jurídico. O documento do Cairo reconheceu que os direitos reprodutivos abrangem certos direitos humanos já reconhecidos em leis nacionais e/ou documentos internacionais sobre direitos humanos. No plano das ações, o documento enfatiza ainda que até 2015 todos os países devem envidar esforços para tornar a saúde reprodutiva acessível a todas as pessoas, por meio de um sistema primário de assistência à saúde.

O processo de revisão e avaliação do Programa de Ação do Cairo, conhecido como Cairo+5, conduzido pela Comissão de População e Desenvolvimento das Nações Unidas, em parceria com o Fundo de População das Nações Uni-

das – UNFPA, baseou-se em consultas aos países signatários do documento do Cairo e na realização de reuniões internacionais preparatórias. A primeira foi o Fórum Internacional de Haia, no qual os países fizeram um balanço dos avanços e dificuldades na implementação do Plano, nos últimos cinco anos. Em seguida ocorreu a 32ª Sessão da Comissão de População e Desenvolvimento, em março de 1999, em que os países membros da ONU tomaram conhecimento das ações da Comissão em prol da implementação do Programa de Ação. A 21ª Sessão Especial da Assembleia Geral das Nações Unidas, realizada de 30 de junho a 3 de julho do mesmo ano, aprovou o documento *Key actions for the further implementation of the Programme of Action of the International Conference on Population and Development*, que reafirma os princípios, objetivos e recomendações do Cairo, destacando que, em consonância com as do Plano de Ação, são do soberano direito de cada país, consistente com leis e prioridades de desenvolvimento nacionais, com total respeito aos valores religiosos, éticos e culturais de seu povo, e em conformidade com os direitos humanos universais e internacionalmente aceitos. Quanto aos progressos alcançados nos últimos cinco anos, destaca-se que muitos países integraram questões populacionais em suas estratégias de desenvolvimento e que a mortalidade continuou declinando, após o Cairo. No terreno das migrações internacionais, é salientado que muitos países, tanto de origem como de destino, tomaram importantes medidas por meio de acordos bi e multilaterais.

O documento chama a atenção também para o fato de que o abrangente conceito de Saúde Reprodutiva estabelecido no Cairo vem sendo aceito por um crescente número de países e que medidas vêm sendo tomadas para prover serviços de saúde reprodutiva em vários países, com ênfase crescente na qualidade de assistência. O aumento no uso de contraceptivos revela maior acesso ao planejamento familiar, permitindo que mais e mais casais e indivíduos possam decidir pelo número e espaçamento de filhos. Além disso, o documento afirma ainda que muitas organizações da sociedade civil estão contribuindo na formulação e implementação de políticas, programas e projetos próprios ou em parcerias com organizações governamentais e intergovernamentais, bem como com o setor privado.

Entretanto, para alguns países e regiões, o documento aponta que progressos foram muito limitados e, em alguns casos, teria havido até retrocessos: mulheres adultas e meninas continuam a sofrer discriminação; a morbimortalidade

materna permanece inadmissivelmente elevada; adolescentes continuam vulneráveis aos riscos sexuais e reprodutivos; milhões de pessoas ainda não têm acesso às informações e serviços de saúde reprodutiva; a pandemia do HIV/Aids tem elevado a mortalidade em muitos países, em particular na África Subsaariana; as doenças infecciosas e parasitárias respondem por altas taxas de morbidade e mortalidade entre adultos e crianças. O documento indica que o impacto da crise financeira, principalmente nos países da Ásia, e os problemas ambientais de longo prazo e larga escala na Ásia Central e outras regiões vêm afetando a saúde e o bem-estar das pessoas e limitando o progresso na implementação do Plano de Ação. Registra ainda que as dificuldades enfrentadas por refugiados e pessoas deslocadas ainda permaneciam em níveis inaceitáveis.

Em face desse balanço, o documento enfatiza a importância de governos e sociedade civil no nível nacional, em parceria com a comunidade internacional, somarem esforços no sentido de garantir que as metas e objetivos da Conferência Internacional de População e Desenvolvimento sejam alcançados o mais rapidamente possível, com atenção especial àqueles esperados até 2014.

Vale destacar que as negociações também encontraram resistências em 1999, principalmente nos campos referentes a aspectos ligados a famílias, sexualidade, reprodução e adolescentes. Por ironia, todas as vezes que se pretendia ampliar conceitos e direitos, as mesmas vozes conservadoras tratavam de colocar obstáculos e reservas, tratando o Plano de Ação como uma bíblia intocável.

O período que precedeu o Cairo+10 foi marcado por um clima mais difícil do que os anteriores, uma vez que, além das forças conservadoras representadas principalmente pelos países islâmicos e pelo Vaticano, enfrentava-se a administração Bush que, a partir de 2001, travava uma batalha no campo dos direitos sexuais e reprodutivos. Análise desse processo está muito bem detalhada no trabalho de Sônia Correa (2004), Cairo+10: a controvérsia que não acabou, em que a autora mostra como os grandes conflitos associados ao Cairo situavam-se nos campos de famílias, sexualidades, reprodução e adolescência, aspectos do Programa de Ação que têm sido permanentemente ameaçados pelas forças associadas ao conservadorismo moral e fundamentalismo religioso. Neste cenário, Cairo+10 teve que ser coordenado e monitorado passo a passo por atores sociais que consideravam que Cairo havia representado uma inflexão mundial progressista, passos civilizatórios que não poderiam ser levados por ventos conservadores.

Em face da vulnerabilidade que uma negociação global poderia representar, a Comissão de População e Desenvolvimento da ONU decidiu, em 2002, que o processo de revisão do Programa de Ação seria realizado apenas nos planos regionais. Nesse sentido, no período 2002-2004, foram realizadas cinco reuniões regionais: África (Dacar, 10-11 de junho de 2004), Europa (Genebra, 12-14 de janeiro de 2004), Ásia e Pacífico (Bancoc, 16-17 de dezembro de 2002), Ásia Ocidental e Liga de Países Árabes (Beirute, 19-21 de novembro de 2004).

No que se refere à América Latina e ao Caribe, houve três encontros: em Port of Spain, Trinidad e Tobago (11-12 de novembro de 2003), Santiago, Chile (10-11 de março de 2004); e San Juan, Porto Rico (29-30 de junho de 2004).

A estratégia adotada pelos setores que apoiavam o Programa de Ação foi a de buscar a reafirmação de Cairo, objetivo que foi extensivamente alcançado. Embora os processos de negociação não significassem uma discussão aberta sobre o texto do Programa de Ação, os processos regionais foram arduamente monitorados por forças institucionais das Nações Unidas e pelo movimento de mulheres, que, no plano global, buscavam facilitar a composição de “boas” delegações nacionais até influir na composição de mesas que acompanhariam ou dirigiriam as Mesas dos Trabalhos das instâncias regionais. Em todos os encontros regionais, o Cairo e o Cairo+5 foram reafirmados (UNFPA, 2005). Em Port of Spain, sede da reunião inicial do processo latino-americano, representantes de 20 países do Caribe discutiram os resultados de um relatório especialmente preparado para fazer um balanço regional de avanços e desafios na implementação do Cairo e do Cairo+10,¹ incluindo dificuldades financeiras para execução das ações do Plano de Ação. Na ocasião foi assinada uma **declaração** reafirmando-se os princípios e metas do Cairo, em particular em relação aos direitos reprodutivos, saúde reprodutiva, igualdade e equidade de gênero e empoderamento da mulher.

A reunião de Santiago do Chile contou com 38 Estados membros da Comissão Econômica para América Latina e Caribe, bem como Porto Rico como membro associado e organizações intergovernamentais e não-governamentais reconhecidas como entidades consultivas pelo Conselho Econômico e Social (Ecosoc). Na reunião foi apresentado e discutido um documento técnico sobre

¹ Review of the Implementation of the Cairo Programme of Action in the Caribbean (1994-2004): Achievements and Constraints (FNUAP, 2005).

as “Ações empreendidas para a implementação do programa de ação na América Latina e Caribe”, preparado pela Cepal, com apoio técnico do UNFPA, referente aos resultados de uma pesquisa, em nível mundial, realizada em 2003 e respondida por 169 governos, com participação da sociedade civil e do setor acadêmico. Segundo Patriota (2004), embora, no geral, os resultados mostrem que grande número de países integrou princípios da agenda do Cairo em suas legislações, políticas e ações, há ainda um longo e complexo caminho pela frente. Quanto à saúde reprodutiva, Patriota assinala que o inquérito geral revelou um entendimento gradual de que ela transcende o planejamento familiar e consiste em atenção ampliada, abrangendo maternidade segura e saúde sexual, prevenção de DST/Aids e atenção à violência sexual e às complicações do aborto inseguro.

Em Santiago foi adotada uma **declaração** conjunta, não assinada pela delegação dos Estados Unidos, a qual apresentou uma declaração à parte. Esta configuração de isolamento dos Estados Unidos representou, nas palavras de Correa (2004), um resultado político excepcional. Obteve-se a reafirmação do compromisso de todos os países da região com os princípios, objetivos e ações contidos no Programa de Ação do Cairo e no documento que reafirmou o Cairo+5, em particular em relação à inclusão dos temas de população e pobreza nas políticas de desenvolvimento, os direitos e a saúde reprodutiva, a igualdade e equidade de gênero e o empoderamento da mulher.²

No campo dos direitos reprodutivos, a declaração insta os países da região a revisarem e implementarem a legislação que garanta o exercício responsável dos direitos reprodutivos e o acesso sem discriminação aos serviços de saúde, inclusive a saúde sexual e reprodutiva, e incorporarem nos informes nacionais, incluído o informe ao Comitê para Eliminação da Discriminação contra a Mulher, informação sobre promoção e respeito dos direitos reprodutivos. Sobre a saúde sexual e reprodutiva, o documento estimula os países a incorporarem, no marco das reformas do setor saúde, políticas públicas que promovam o exercício dos direitos reprodutivos e assegurem a prestação de serviços integrais de saúde sexual e reprodutiva, buscando garantir o acesso universal à mais ampla varie-

² A declaração considera os seguintes temas: equidade de gênero e direitos da mulher; população, desenvolvimento e meio ambiente; migração internacional; adolescentes e jovens; envelhecimento; famílias; direitos reprodutivos, saúde sexual e reprodutiva; DST/Aids; mortalidade materna e neonatal; mortalidade infantil; violência contra a mulher; e informação e investigação.

dade de métodos de planejamento familiar, bem como a expansão da atenção integral da saúde sexual e reprodutiva de qualidade, em particular para os setores mais pobres, os povos indígenas e os setores excluídos em razão de sua etnia, idade, ou condição social. Quanto à mortalidade materna e neonatal, a declaração insta os países a redobrem esforços no sentido de reduzir a morbidade e mortalidade maternas e neonatais por meio de serviços básicos e de atenção integral à saúde reprodutiva, considerando a multiplicidade de fatores que contribuem para a morbimortalidade, como a falta de acesso ao planejamento familiar e atenção obstétrica adequada e aos aludidos no parágrafo 63 (que trata do aborto) do documento aprovado no Cairo+5.

Na sequência temporal dessas reuniões, a Comissão de População e Desenvolvimento, reunida em sua 37ª sessão, de 22 a 26 de março de 2004, apreciou um documento de revisão da avaliação dos progressos alcançados em relação às metas e objetivos do Programa de Ação do Cairo e, em 6 de maio do mesmo ano, aprovou a Resolução 2004. Nos parágrafos preambulares, a Resolução salienta que o ano de 2004 marca o 10º. aniversário do Cairo, reafirma a Declaração do Milênio das Nações Unidas, reitera os compromissos assumidos na Conferência Internacional sobre Financiamento para o Desenvolvimento, evoca todas as metas e objetivos sobre população e desenvolvimento de outras conferências e *summits* das Nações Unidas, leva em conta o relatório do secretário geral sobre a revisão do fluxo de recursos financeiros para assistência aos países na implementação do Programa de Ação dez anos após o Cairo e chama a atenção para o fato de que vários países estão ainda distantes das metas acordadas no Cairo e que os recursos financeiros disponíveis estariam abaixo dos necessários para que as referidas metas pudessem ser alcançadas. Esta preocupação com a questão financeira ocupa a maioria dos parágrafos resolutivos, nos quais se evoca o empenho de doadores, da cooperação internacional e recursos nacionais para assistir os países no cumprimento dos compromissos quanto às metas associadas ao Cairo, ao Cairo+5 e às metas do Milênio.

Um tanto deslocado e tímido entre os demais preambulares, o parágrafo que enfatiza a importância da população e da saúde reprodutiva para o desenvolvimento não encontra nenhuma menção entre os resolutivos.

Na reunião de San Juan, em Porto Rico, realizada em 28 de junho de 2004, penúltima na sequência das reuniões regionais, as palavras de Thoraya Ahmed Obaid (diretora executiva do Fundo de População das Nações Unidas),

no encerramento, expressam o espírito que prevaleceu no encontro no qual se aprovou uma **resolução** de compromisso com o Cairo.

It is clear from the past 2 days that the Spirit of Cairo is alive and very healthy, especially in this region. If ever there was a testimony to the flexibility and balance of the ICPD Programme of Action, we witnessed it here this week, in everything we said, and everything we did. And this was precisely what your representatives – among those from 179 countries – had in mind when they drafted the ICPD Programme of Action.

(...) Let us celebrate our collective progress in implementing the ICPD Programme of Action. Thank you for celebrating the 10th anniversary of Cairo with such a consensus. – let us also be re-energized by the wonderful spirit that was initiated in Port-of-Spain, intensified in Santiago, and which has now culminated in San Juan.

Embora estas palavras finais sejam extremamente positivas, seguramente não são suficientes para indicar todo o complexo processo político que, uma vez mais, aconteceu nesta reunião. Novamente, a pressão dos Estados Unidos se fez sentir, em especial sobre os países da América Central, particularmente Honduras, Costa Rica, Nicarágua e Guatemala, que, uma vez mais, foram instados a acompanhar a liderança americana, submetidos a pressões difíceis, por envolver inclusive pressões financeiras. Resultados positivos foram possíveis novamente pelo monitoramento de lideranças institucionais e dos movimentos sociais, especialmente dos grupos de mulheres que, em diálogos estratégicos, moveram suas delegações para perseguirem o resultado final, ou seja, isolar uma vez mais o país conservador.

A análise dos documentos produzidos neste período de preparação do Cairo+10 permite observar a constante referência ao Cairo e ao Cairo+5 como fundamentos essenciais para alcançar as metas do Milênio. Já na abertura da 5^a Conferência de População da Ásia e Pacífico, em Bancoc em 2002, Kofi Annan (então secretário geral da Organização das Nações Unidas) afirma:

The Millennium Development Goals, particularly the eradication of extreme poverty and hunger, cannot be achieved if questions of population and reproductive health are not squarely addressed. And that means stronger efforts to promote women`s rights, and greater investment in education and health, including reproductive health and family planning.

O processo, ainda em curso, do Cairo+15 registra uma agenda de eventos, alguns iniciados no final de 2008, outros já ocorridos em 2009 e vários programados para acontecer até o final do presente ano. A agenda oficial das Nações

Unidas inclui 13 eventos entre agosto e novembro de 2009, tais como seminários, fóruns e conferências, de caráter sub-regional, regional ou global, por iniciativas da Comissão de População, em parceria com o UNFPA, compartilhadas com associações científicas internacionais, fóruns de parlamentares, fundações e organizações não-governamentais.³

O sentido atraso que caracterizou o início das atividades desse processo pode ser creditado, entre outros, à atmosfera de expectativas e incertezas quanto à possível transição no governo dos Estados Unidos – que se concretizou em 3 de novembro de 2008 – e à decorrente falta de liderança de organismos internacionais.

Inaugura a agenda oficial a resolução adotada em 3 de novembro de 2008, pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em sua 36ª sessão plenária, de devotar um dia durante sua 64ª sessão, à comemoração do 15º Aniversário da Conferência de População e Desenvolvimento, denominado *Commemoration Day*.

Entre os sete eventos ocorridos, nem todos com documentos já disponíveis, o primeiro foi o Fórum Internacional de Kampala, organizado por Partners in Population and Development (PPD), em colaboração com UNFPA e o governo da República de Uganda e realizado em novembro de 2008, para avaliar a situação dos países integrantes,⁴ diante dos compromissos do Cairo e do Milênio. A declaração de Kampala reitera o Cairo e as Metas do Milênio e o compromisso de seus signatários com a causa da paz, da redução da pobreza e de um desenvolvimento sustentável. O documento, em seu preâmbulo, menciona que o planejamento familiar está perdendo centralidade em termos de alocação

³ Caribbean Sub-regional Seminar ECLAC and UNFPA; Global Partners in Action: NGO Forum on Sexual and Reproductive Health and Development – Invest in Health, Rights and the Future – Co-hosted by UNFPA and the Government of Germany; Asia and the Pacific High Level Regional Forum on ICPD at 15 - ESCAP, UNFPA held at UNCC; XXVI IUSSP International Population; Latin America and Caribbean Regional meeting – ECLAC and UNFPA; Commemoration Day; 5th Asia and the Pacific Conference on Reproductive and Sexual Health: *Working for Universal Reproductive and Sexual Health and Rights: Building on the ICPD PoA and the MDGs*; ICPD at 15 Regional Africa Meeting – Expert Group Meeting followed by Ministerial Meeting; High-Level Meeting on Maternal Health-Millennium Development Goal 5; 4th International Parliamentarians' Conference on the Implementation of the ICPDF (IPCI-ICPD); Expert Group Meeting on "The Impact of Sexual and Reproductive Health Education in Developing Adolescents' Health, Social and Economic Assets" organized by UNFPA; International Conference on Family Planning: Research and Best Practices; ICPD at 15 Regional Forum for Eastern Europe and Central Asia'.

⁴ Membros da aliança intergovernamental de países em desenvolvimento: Bangladesh, Benin, China, Colômbia, Egito, Etiópia, Gâmbia, Índia, Indonésia, Jordão, Quênia, Mali, México, Marrocos, Nigéria, Paquistão, Senegal, África do Sul, Tailândia, Tunísia, Uganda, Iêmen e Zimbábue.

de recursos e de sua importância nas estratégias de redução da pobreza e nos programas de população e saúde reprodutiva, precisando reassumir seu papel com prioridade para o desenvolvimento. Acentua que os países mais pobres continuam com altas taxas de fecundidade e de crescimento populacional, o que afeta de forma adversa o alcance das metas do Milênio, incluindo a redução da pobreza. Em cada um dos capítulos considerados separadamente – Planejamento Familiar, Saúde Reprodutiva e População; HIV/Aids; Disponibilidade de Métodos Contraceptivos; Sustentabilidade Ambiental e Cooperação Sul-Sul –, a Declaração, após os reconhecimentos e reafirmações, endereça questões aos governos, aos PPDs e aos doadores.

Reunida de 30 de março a 03 de abril de 2009, a Comissão de População e Desenvolvimento das Nações Unidas aprovou uma resolução após análise da contribuição, nos últimos 15 anos, do Programa de Ação do Cairo para as metas do desenvolvimento, acordadas internacionalmente, incluindo as metas do Milênio.

A leitura do documento revela tratar-se de uma Resolução para avançar, com grande ênfase nos direitos humanos. Alguns parágrafos preambulares são dedicados a aspectos populacionais, envolvendo a transição demográfica em seus vários estágios, o envelhecimento, a janela de oportunidades, as migrações e a urbanização, situando a diversidade de situações em que se encontram os diversos países. Do acordo intergovernamental merecem menção:

- a afirmação de que a implementação do Programa de Ação do Cairo e a do Cairo+5 estão integralmente associadas aos esforços para alcançar as metas acordadas internacionalmente, incluindo as metas do Milênio, que se reforçam mutuamente;
- o alerta aos governos para continuarem os esforços no sentido de alcançar as metas do Cairo e as do Milênio, a despeito da crise e dificuldades econômicas e financeiras;
- a necessidade de acesso universal à saúde reprodutiva, afirmada por várias vezes na resolução;
- a incorporação, às metas do Milênio, de metas que passaram a vigorar a partir de janeiro de 2008, em especial as 5a e 5b referentes à meta 5 (melhorar a saúde materna), que correspondem, respectivamente, a reduzir, até 2015, em $\frac{3}{4}$ as taxas de mortalidade materna, e alcançar acesso universal à saúde reprodutiva;

- os compromissos de ação inéditos em matéria de integração da informação e serviços de saúde sexual e reprodutiva nos planos e estratégias do HIV/Aids;⁵
- a necessidade de esforços crescentes dos governos no sentido de alcançar, até 2010, a meta do acesso universal a programas de prevenção do HIV, tratamento, cuidado e apoio aos portadores da Aids e reverter o avanço do HIV/Aids até 2015, ou seja, a incorporação da meta 6b à meta 6 do Milênio, em vigor a partir de janeiro de 2008;
- a reafirmação, em sua totalidade, do parágrafo 7.3 do Plano de Ação do Cairo, ou seja, “os direitos de reprodução abrangem certos direitos humanos já reconhecidos em leis nacionais, em documentos internacionais sobre direitos humanos e em outros documentos consensuais. Esses direitos se ancoram no reconhecimento dos direitos básicos de todo casal e de todo indivíduo de decidir livre e responsavelmente sobre o número, o espaçamento e a oportunidade de ter filhos, 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” (CIPD, 1994);
- a menção ao aborto no contexto de que os sistemas de saúde devem priorizar o acesso universal à saúde sexual e reprodutiva, incluindo serviços de qualidade para o atendimento de complicações resultantes de abortos, reduzindo o recurso ao aborto por meio de serviços de planejamento familiar expandidos e de melhor qualidade e, nos casos em que o aborto não é contra a lei, os sistemas de saúde devem treinar e equipar profissionais de saúde e tomar medidas para assegurar que ele seja seguro e acessível, reconhecendo que em nenhuma hipótese o aborto seja promovido como método de planejamento familiar (consistente com os parágrafos 8.25 do Cairo e 63 do Cairo+5 e com o item 4 XI da Declaração de Santiago).

Uma vez mais vale destacar que o resultado alcançado nesta reunião e documentado na resolução, considerada firme e avançada, resulta do empenho de delegações dos governos e de redes de defensores do Cairo.

⁵ Detailed Analysis of 2009 CPD Resolution. Disponível em: <http://www.iwhc.org/index.php?option=com_content&task=view&id=3580&Itemid=824>. Acesso em: 07 ago. 2009.

Antes de finalizar este breve relato das etapas do processo do Cairo a Cairo+15, vale salientar que duas batalhas ainda não foram ganhas, a saber: que os direitos sexuais sejam considerados direitos humanos; e que o aborto seja integralmente reconhecido como um direito reprodutivo.

A declaração aprovada pela Federação Internacional de Planejamento Familiar – IPPF, em 2008, situando os direitos sexuais no campo dos direitos humanos relacionados à sexualidade, deve ser vista como um passo importante no encaminhamento dos debates no nível global.

A continuidade das lutas por esses direitos marcará certamente o cenário até 2014.

Saúde reprodutiva e direitos reprodutivos no Brasil: cenários pós-Cairo⁶

O Sistema das Nações Unidas produziu uma avaliação conjunta da situação do Brasil, documento básico para formulação de sua programação conjunta para o ciclo programático vigente atualmente no país (UNCT, 2005). Nesse documento, o Brasil é caracterizado como um país de enorme potencial e que enfrenta grandes desafios; um país injusto e desigual, com grande contingente de população pobre, estimado, em 2003, em mais de 20 milhões de pessoas. A *Síntese dos indicadores sociais – uma análise das condições de vida da população brasileira* (IBGE, 2007) mostra que, entre os indicadores sociais para o grupo de brancos, de um lado, e o de pretos e pardos, de outro, em 2006, o país apresentou cerca de 14,4 milhões de analfabetos, dos quais mais de 10 milhões eram pretos e pardos. O analfabetismo está concentrado nas camadas mais pobres, nas áreas rurais, especialmente do Nordeste, entre os mais idosos, de cor preta e parda.

⁶ Insistimos em sinalizar que, neste trabalho, estamos abordando apenas alguns aspectos de algumas das questões do campo da saúde reprodutiva e dos direitos reprodutivos. Uma problematização mais aprofundada deverá ser construída inclusive em diálogo com outros atores sociais.

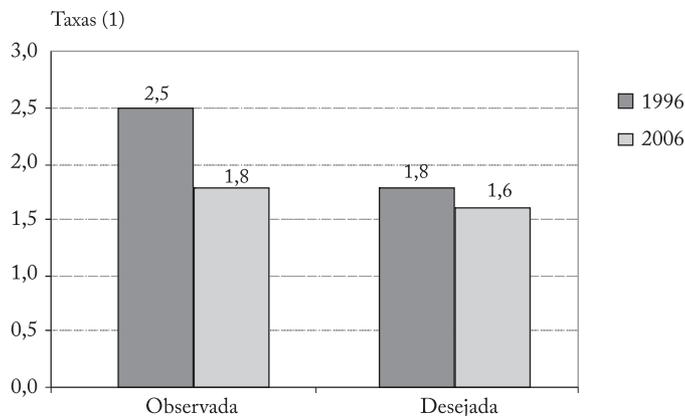
Com a finalidade de facilitar a leitura e reflexão, recordamos que de 1994 a 2009 o país registra a passagem de mandatos duplos e consecutivos dos governos FHC (1995/1998; 1999/2002) e de Lula (2003/2006; 2007/ finalizando em 2010). Neste sentido, em 2004 (Cairo+10), o país acumulava oito anos de gestão FHC e dois anos de gestão Lula. Em 2009, para Cairo+15, o país contempla sete anos de administração Lula e oito anos FHC.

Para efeito de reflexão sobre os direitos no campo da reprodução e de comparabilidade entre dados, consideraremos que os dados da Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde da Criança e da Mulher – PNDS 1996 refletem, de certa maneira, o cenário brasileiro de Cairo e os PNDS 2006 indicariam realidades mais associadas ao Cairo+15. Essa parece ser a forma mais adequada para indicar tendências de processos em curso e eventuais mudanças significativas que teriam sido alcançadas no período. A PNDS 1996 poderia, de certa forma, funcionar como uma linha de base, um ponto de partida para a análise.

No entanto, deve-se destacar que, entre 1996 e 2006, o percentual de jovens de 15 a 24 anos analfabetos reduziu-se bastante, chegando a 5,8%. As taxas de analfabetismo para a população de 15 anos ou mais de idade foram de 6,5% para brancos e de mais que o dobro, 14%, para pretos e pardos (IBGE, 2007). Nas áreas urbanas, a escolaridade média das mulheres é de 7,4 anos para a população total e de 8,9 anos para as ocupadas. No Brasil rural, essas médias são baixas: 4,5 e 4,7 anos, respectivamente. A menor média observada corresponde às áreas rurais de Piauí e Alagoas (3,2 anos).

O número de mulheres que são indicadas como a pessoa de referência da família aumentou consideravelmente entre 1996 e 2006, passando de 10,3 milhões para 18,5 milhões. Observou-se que as maiores proporções de mulheres que se declaravam como pessoa de referência da família/chefe de família estavam nos grupos etários de 25 a 39 anos e de 60 anos ou mais. Os resultados da PNAD 2006 mantêm tendências já verificadas nos últimos dez anos: crescimento da proporção de pessoas que vivem sozinhas, dos casais sem filhos, das mulheres sem cônjuge e com filhos na chefia das famílias e, também, uma redução da proporção dos casais com filhos. Ainda de acordo com o IBGE (2007), este fenômeno pode ser explicado pelo aumento da esperança de vida e pela redução da fecundidade feminina e das taxas de mortalidade. Por outro lado, caíram em 3,1 pontos percentuais os níveis de maternidade das jovens de 18 a 24 anos de idade, passando de 38% para 34,9%. A Região Sul apresentou a maior queda (7,5%) e somente o Norte registrou aumento na proporção de mulheres com filhos para este grupo etário (2,8%). A proporção de mulheres de 25 a 49 anos com filhos reduziu-se, principalmente no Sul e Sudeste (2,9% e 2,8%, respectivamente). Também deve ser destacada a redução da proporção de mulheres com três filhos ou mais (de 63,2% para 48,6%). A taxa de fecundidade total manteve sua tendência de declínio, ao passar de 2,7 filhos por mulher, em 1996, para 2,0, em 2006. A maior taxa foi encontrada em Roraima (3,3 filhos) e a menor no Rio Grande do Sul (1,6 filho). De 1996 a 2006, houve um ligeiro aumento da proporção das adolescentes de 15 a 17 anos de idade com filhos: de 6,9% em 1996, passou para 7,6%, em 2006. Os dados da PNDS mostram que as taxas de fecundidade passaram de 2,5 filhos por mulher, em 1996, para 1,8, em 2006, sendo que as taxas desejadas de fecundidade passaram de 1,8 para 1,6, reduzindo-se, portanto, de maneira significativa a presença da gravidez indesejada (Gráfico 1).

Gráfico 1
Taxas de fecundidade total observada e desejada
Brasil – 1996-2006



Fonte: Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde da Criança e da Mulher 1996 e 2006; Berquó e Lima, 2009.
(1) Número médio de filhos por mulher.

O documento das Nações Unidas (2005) reconhece que, embora o movimento feminista tenha provocado mudanças relevantes no âmbito dos direitos humanos das mulheres, o país ainda vive a discriminação de gênero, especialmente em alguns setores, como, por exemplo, na ainda precária participação das mulheres no mercado de trabalho, no âmbito da participação política, ou ainda na persistência da violência de gênero. Também em 2005, o Banco Mundial e a Cepia publicaram um documento com as conclusões de uma revisão atualizada a respeito das questões de gênero no Brasil, mais especificamente sobre as tendências demográficas, indicadores de saúde, causas e efeitos da violência, indicadores educacionais, tendências do mercado de trabalho e proteção social e, finalmente, no âmbito da política. O documento reafirma que o Brasil evoluiu muito ao longo das últimas décadas no tratamento das questões de gênero e na redução das diferenças socioeconômicas entre homens e mulheres, mas especifica três avanços importantes:

o aumento do acesso e do uso de contraceptivos no país, com redução nas taxas de fecundidade e no tamanho das famílias, o aumento no nível educacional das mulheres, e em terceiro lugar o fato de que apesar de que os homens ainda sejam a população predominante no mercado de trabalho, a participação das mulheres têm aumentado e a diferença salarial com a população masculina têm se reduzido. (PENA; CORREIA; BRONKHORST; OLIVEIRA, 2005).

Começando do começo: antecedentes da plataforma de Cairo no Brasil e a saúde integral das mulheres

A década de 1970, no Brasil, foi o ponto de partida para a formulação de questões essenciais no campo das transformações culturais e políticas no âmbito dos direitos das mulheres. Várias são as publicações que mostram a instalação da força viva feminista que demandou autonomia, poder e prazer para as mulheres. No âmago do processo estavam instaladas a sexualidade e a reprodução (AQUINO; HEILBORN; BARBOSA; BERQUÓ, 2002; CORREA; ÁVILA, 2003). “Nosso Corpo nos Pertence” passou a ser insígnia global que legitima as reivindicações das mulheres, traduzindo-se no Brasil, ao longo dos anos seguintes, em transformações no âmbito das leis, das políticas e das culturas brasileiras (OLIVEIRA, 2005; *Jornal Mulherio*, 1982, 1984, 1985, 1987, s/d). Portanto, a dimensão histórica dos direitos sexuais e reprodutivos começou no Brasil muito antes da IV Conferência de População e Desenvolvimento das Nações Unidas, realizada no Cairo em 1994, como indicado por vários acadêmicos e ativistas (ALVES; CORRÊA, jul./dez. 2003).

Os anos 1980 constituem o momento em que explicitamente se buscou dar forma e expandir tal complexo e instigante debate público sobre o direito das mulheres a seu próprio corpo e à sua sexualidade, a seu direito de decidir. Esse debate ganhou forte impulso movido, sobretudo, pela certeza de que a democracia traria um componente fundamental para que a sociedade executasse seu projeto político de construção da igualdade social e política (SORJ, 1991). O processo de reconstrução democrática parecia trazer a possibilidade de que várias vozes excluídas pudessem efetivamente ser identificadas como sujeitos sociais e, nesse diapasão, estavam os direitos das mulheres. No Brasil, a transformação da relação do Estado com a sociedade civil e a ruptura com processos ditatoriais instalados no país trouxeram, portanto, perspectivas promissoras. De um lado, a radicalidade dos partidos políticos se mostrava insuficiente para atender às reivindicações feministas, motivando a formação de grupos de mulheres específicos, em vários países e no Brasil também (Oliveira 2005); de outro, a abertura do Estado à definição de respostas inovadoras parecia ser o cenário ideal para a conquista de direitos. Nas palavras de Oliveira (2005),

na década de 80 os movimentos feministas no país tornavam-se uma força política e social consolidada, em que as relações de gênero assumiram primeiro plano.

Campanhas contra os abusos com relação às mulheres no que tange a temas até então ignorados como a violência física e simbólica, assim como a questão do aborto, merecem espaço cada vez mais amplo nos meios de comunicação, como resultado da mobilização das feministas e da própria modernização da sociedade brasileira.

A dupla jornada de trabalho, a ausência de creches do Estado para compartilhar com as mulheres a criação dos filhos, a presença de linguagens discursivas estereotipadas no tratamento do feminino nos livros didáticos, a necessidade de problematizar publicamente as situações de violência doméstica, assim como associar a sexualidade e a reprodução com o campo da saúde e dos direitos, foram questões que deveriam se transformar em estratégias que, concertadas, seriam traduzidas em políticas públicas específicas para as mulheres e atendidas pelo Estado sob o estímulo de estruturas especificamente criadas com tal finalidade: os Conselhos ou Secretarias da Mulher.

Foi neste contexto que o PAISM – Programa de Assistência Integral à Saúde das Mulheres, apresentado no âmbito do governo federal em 1983, representou a tradução programática que tinha a pretensão, por um lado, de responder às demandas do movimento de mulheres e, por outro, de representar uma resposta democrática que pudesse restringir o espaço ao *laissez-faire* do governo brasileiro no tocante à utilização de contraceptivos pelas mulheres brasileiras, ou às posturas associadas ao controle de natalidade que vozes de esquerda temiam que fosse adotado pelo país (CORREA, 1993). Direitos à saúde integral, incluindo informação, e ao acesso aos contraceptivos foram componentes dos repertórios discursivos adotados pelas feministas e transformados em políticas públicas. O componente da saúde integral associado à reprodução foi, posteriormente, considerado saúde reprodutiva. Na década de 1980, as informações colhidas no contato cotidiano, quando se tratava da esterilização e do aborto, evidenciavam enorme precariedade. A esterilização e o aborto executados em clínicas clandestinas, em clínicas de planejamento familiar (CECF, 1988), ou por meio de subterfúgios no serviço público – conhecidos como “pagamento por fora”, ou abusos em torno da cesariana – submetiam a população feminina a um risco à sua saúde e à sua vida inaceitável.

A limitação do Estado na prestação de várias ações de saúde, assim como sua ausência no asseguramento dos recursos contraceptivos, foi problematizada à exaustão durante os últimos 25 anos. Particularmente os temas do aborto e

da esterilização foram nós centrais nesses processos, como o são até os dias atuais. A Comissão dos Direitos da Reprodução Humana,⁷ no final dos anos 1980, por exemplo, problematizou extensamente ambos os temas, articulando posições públicas específicas sobre o direito ao aborto e à esterilização. No entanto, a aprendizagem dos últimos anos é que a proposta “revolucionária” de garantir às mulheres o direito de decidir, por meio do PAISM, era muito mais complexa do que se podia imaginar, especialmente num país em que simultaneamente se construía o sistema público de saúde, o SUS, pelo qual essa perspectiva se efetivaria (CORREA, 1993). Era o tempo de romper com abusos existentes nesse terreno até então e preencher lacunas deixadas pelo Estado. Parecia ser o momento correto para introduzir as ações de concepção e contracepção no contexto da saúde, e não deixá-las desprendidas, em ações não-normatizadas, muitas vezes realizadas sem definição ou vigilância. Ainda nas palavras de Correa (1993), “a perspectiva feminista traduzia uma agenda política radical em um instrumento eficaz de inclusão e de tentativa de redução das desigualdades sociais”.

Os dez primeiros anos do PAISM, analisados por Ana Costa em 1992 – portanto dois anos antes de Cairo/ICPD –, por solicitação da Comissão de Cidadania e Reprodução, que estava interessada em monitorar o processo de implementação do programa, mostraram profundas debilidades: falta de informações sistematizadas no âmbito das secretarias estaduais, mesmo nos aspectos referentes à mortalidade materna, ou da definição de compra de contraceptivos pelas secretarias estaduais de saúde ou definições específicas pelas secretarias municipais de saúde. Evidente já era o fato de que ter um ideário democrático não era suficiente e que a construção de igualdade pela execução de políticas públicas exigiria atenção também sobre as políticas econômicas e sobre a dificuldade de transformação das matrizes culturais implementadas em todos os campos sociais (CORREA, 1993).

Na década de 1990, estudo de Correa, Piola e Arilha (1998) evidencia que a implementação do que viria a ser chamado de “linguagem do Cairo” de-

⁷ A Comissão foi órgão assessor do Ministério da Saúde criado na década de 80. Um dos grandes destaques de sua atuação foi a limitação a pesquisa e uso do Norplant no país. Também posicionou-se publicamente sobre a esterilização e sobre o aborto, e foi uma das primeira instâncias que debruçou-se sobre a figura do aborto legal. Na ocasião, a portas fechadas, fez debate com Dr. José Carlos Dias, que emitiu um parecer mostrando que cabia ao Estado atender os casos previstos em lei. Tal parecer foi usado como base para a orientar a implantação do serviço de aborto legal no Hospital Jabaquara, em São Paulo.

mandaria decisão política, recursos e capacitação como elementos centrais para essa execução. Durante os anos 1990, algumas experiências locais, tais como em São Paulo, Recife e Porto Alegre, deram vida às tentativas de implementação do PAISM e mantiveram agendas abertas e vivas no cenário nacional. No entanto, a falta de uma análise mais global, menos associada aos momentos conjunturais e mais relacionada ao longo prazo, não se fez sentir, o que dificultou a perspectiva de que era necessário atuar sobre os mecanismos de gestão no âmbito do SUS em níveis nacional, estadual e municipal e fortalecer os conselhos nacional, estaduais e municipais de saúde.

Não havia mais dúvidas de que toda e qualquer estratégia de implementação das ações de atenção integral à saúde da mulher, principalmente aquelas associadas ao campo da **saúde reprodutiva requereriam um ambiente político e administrativo favorável**, além das estratégias básicas, como, por exemplo, estabelecer um diagnóstico epidemiológico, produzir sensibilização e capacitação de profissionais de saúde, gerar sensibilidade para o trabalho intersetorial, assim como promover o estabelecimento do diálogo político com a agenda do movimento de mulheres, além da enorme capacidade de “conhecer as entranhas do sistema de saúde e de vencê-las no cotidiano do SUS”.⁸ Definição de recursos específicos, acordos e compromissos intra e intersetoriais, estabelecimentos de contatos com instâncias profissionais, relações com Conass, Conasems foram peças que adensaram o cotidiano de trabalho desse processo nos anos seguintes, reconhecidas e desenvolvidas também em grande parte como a abertura de espaços no âmbito do Conselho Nacional de Saúde (CNS), por meio da Comissão Intersetorial de Saúde da Mulher (ARAÚJO, 2002; Lago, 2007; CNS, 1995-2000), restabelecida em 1996.

Brasil e o pós-Cairo: para além do diálogo político, as normativas, a gestão da saúde pública e os resultados alcançados

Se o Brasil apresentava, sem dúvida, componentes prévios ao processo Cairo, o pós-Cairo representou um enorme desafio: de um lado, o enfrentamento do SUS; e, de outro, a superação das forças conservadoras. No processo Cairo, Cairo+5, Cairo+10 até alcançar Cairo+15, distintos momentos políticos foram

⁸ Expressão cunhada por Tânia Lago para evidenciar a necessidade de conhecer os mecanismos internos de funcionamento do SUS para superar as barreiras enfrentadas pelas áreas técnicas.

construídos no país. Uma revisão permite observar o esforço para compreender e lidar com a complexidade do SUS, bem como seguir mantendo viva a essência crítica e construtora do sujeito coletivo por meio do PAISM, hoje transformado em “Política de Atenção Integral à Saúde das Mulheres”.

Em 1999, no processo de revisão de Cairo, no âmbito brasileiro, já era possível identificar mudanças cruciais às quais era necessário responder: a reorientação do sistema, buscando a priorização das ações básicas de saúde; os avanços no campo da descentralização; e a criação dos Programas de Saúde da Família e de Agentes Comunitários de Saúde, já delegando cada vez mais responsabilidades aos Estados e municípios na gerência de recursos e priorização de ações de saúde, com incorporação do PAB – Piso de Atenção Básica. A melhoria da cobertura e qualidade da assistência ao pré-natal, parto e puerpério, além da atenção à problemática associada ao câncer, pelo programa especificamente determinado para abordar o câncer cérvico-uterino, e a tentativa de redução de cesarianas obedeceram a portarias específicas que foram destaques no período. Estes foram problemas identificados como motores propulsores do gestor no plano nacional (UNFPA/EAT México, 2005).

De acordo com Lago (2006), no Brasil, a detecção precoce do câncer cérvico-uterino via colpocitologia foi implementada por meio de duas campanhas realizadas durante o período de 1998 a 2002, quando se implementou o Programa Nacional de Controle do Câncer de Colo Uterino. Esta implementação ocorreu com uma campanha nacional voltada prioritariamente para mulheres com idade entre 35 e 49 anos, seguiu-se com o fortalecimento da oferta das ações de rastreamento, diagnóstico e tratamento na rotina dos serviços para mulheres de 25 a 59 anos, prevendo a realização de campanhas trienais para atingir o grupo etário prioritário. A implantação destas campanhas aconteceu com liberação de recursos específicos, mas foram criticadas intensamente por vários setores que consideram que a melhoria dos serviços de rotina deveria ser o alvo central do SUS. Esse programa descortina tensões conceituais ainda existentes sobre a adequação de ações verticalizadas no âmbito da assistência à saúde prestada pelo SUS.

Embora houvesse sensibilização do gestor nacional para ampliação da contracepção, sobretudo após a definição de Lei de Planejamento Familiar, a oferta de métodos esbarrava na resistência dos gerentes do sistema de saúde em aceitar que os anticoncepcionais eram insumos básicos para a população;

aquisição insuficiente devido à frágil definição política e orçamentária e ao desconhecimento de estratégias de compra no mercado e falta de levantamento de dados para conhecer as reais demandas e necessidades em relação a cada um dos métodos anticoncepcionais (ARILHA; CITELLI, 1999, Beijing+5). A grande ruptura de um PAISM que produzia normas ou apresentava suas definições programáticas nos estados, ou que produzia, difundia e capacitava em materiais educativos para um núcleo técnico que teria que responder às demandas de um sistema integrado, foi notável e complexa. Conforme dito anteriormente, a mudança do panorama na qualidade da assistência à saúde reprodutiva da população brasileira exige uma interface do movimento feminista com a reconstrução do SUS e a participação dos grupos de mulheres nos conselhos de saúde. Por outro lado, também já era possível vislumbrar que enquanto seria necessário se debruçar sobre o SUS – o que efetivamente ocorreu – os temas de saúde reprodutiva e direitos reprodutivos seriam lançados e abraçados pelo debate público, o que efetivamente ocorreu (ARILHA, 1998).

Em 2009, observa-se a existência de um conjunto de normativas que apoiam a saúde sexual e reprodutiva e os direitos sexuais e reprodutivos. Vale a pena considerar a hipótese de que possivelmente os anos iniciais do processo do Cairo foram destinados a quebrar limites e fronteiras para a atenção à saúde das mulheres em todas as etapas de sua vida, como acaba de ser citado, buscando superar resistências conceituais a um olhar específico de escalões técnicos superiores do Ministério da Saúde, analisando novos processos e dinâmicas de organização do SUS e destinações orçamentárias e aprendendo da lógica interna do Sistema. Num momento posterior, o que se observa é uma profusão de normativas que retomam questões antigas, como é o caso do câncer de mama, tocam e aprofundam cenários associados a temáticas inovadoras, como é o caso da violência sexual/abortamento para adolescentes ou a feminização da Aids, e passam a mergulhar numa aproximação a populações mais vulneráveis, buscando superar contínuas desigualdades do sistema de saúde. Aparentemente o SUS disporia neste momento de normativas, profissionais, equipamentos e recursos para promover a saúde sexual e reprodutiva de suas populações. Momento ideal para seguir promovendo pensamento estratégico para os próximos cinco anos.

Leila Linhares Barsted (2005), em seu texto *Novas legalidades e novos sujeitos de direitos*, expressa que, “na atualidade, o conceito de cidadania está intrinsecamente articulado com os direitos à liberdade e à igualdade com a ideia

de que a organização do Estado e da sociedade deve representar o conjunto das forças sociais, bem como se estruturar a partir da mobilização política dos cidadãos. Portanto, ser cidadão é ser livre e ter poder". Essa perspectiva, construída pela Revolução Francesa e que trouxe as bases para uma democracia da inclusão, permitiu que novos sujeitos de direitos viessem a público. Nos últimos 25 anos, no Brasil, especialmente nos processos pós-Cairo, acompanhando tendências globais, assistiu-se à "construção de um novo direito, capaz de abarcar novas demandas de um sujeito coletivo específico" (BARSTED, 2005). No campo da sexualidade e da saúde reprodutiva, isso ocorreu não apenas com as mulheres, mas também com vários outros sujeitos coletivos no Brasil, os afrodescendentes, os grupos *gays*, lésbicas, transgêneros, jovens, entre outros, com toda a diversidade que se pode integrar em subgrupos específicos. Esses sujeitos coletivos demandaram, nas últimas décadas, alterações nas legalidades existentes, criando-se uma profusão de normativas – entendidas aqui não apenas como leis, mas como toda e qualquer regulação, resolução, política ou programa pertinente – no âmbito tanto do Poder Legislativo como do Executivo ou Judiciário.

Ventura (2006) explica que as normas administrativas, tais como portarias, normas técnicas e outras medidas, são também importantes para a defesa de direitos e devem estar sempre sintonizadas com os princípios inseridos nas diversas leis e documentos. **O conjunto da normatividade no âmbito da sexualidade e saúde reprodutiva foi definido no Brasil em complexos processos técnicos e políticos, respondeu aos acordos e tratados assinados pelo Brasil no âmbito global e paulatinamente criou possibilidades de mudanças no âmbito da cidadania vinculada à sexualidade e à reprodução.**⁹ Reveses ocorreram,

⁹ Para efeito deste trabalho, estamos utilizando o conjunto de Normativas definido no site <<http://www.redesaude.org.br/trilhas/index.html>> (acesso em 05/08/09), além de outros documentos considerados imprescindíveis pelas autoras, a saber: Lei do Aborto (1940); Constituição Federal (1988); Lei n. 9.263/1996 (Planejamento Familiar); Lei n. 9.534 (1997), que garante o registro de nascimento e assento de óbito gratuitos; Resolução n. 258 (1997) do Conselho Nacional de Saúde (solicita ao Ministério da Saúde a regulamentação e normatização do atendimento ao aborto legal através do SUS); Norma Técnica sobre o Atendimento da Mulher vítima de Violência (1998); Lei n. 10.778/2003 (Notificação Compulsória da Violência); Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher (2004); Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher 2 (2004); Câncer de Mama – Consenso (2004); Programa de Anemia Falciforme; Pacto Nacional pela Redução da Mortalidade Materna (2004); Manual de Atenção Humanizada ao Abortamento (2005); Lei n. 11.108/2005 – Lei do Acompanhante; Manual de Prevenção e Tratamento dos Agravos Resultantes da Violência contra as Mulheres e Adolescentes (2005); Aspectos Jurídicos do atendimento às vítimas de Violência (2005); Direitos Sexuais e Direitos Reprodutivos: uma prioridade de governo (2005); Portaria 2/ CVS (2005) normatiza a venda de medicamentos que contém misoprostol para estabelecimentos de natureza hospitalar cadastrados; Manual Técnico Pré-Natal e Puerpério – Atenção Qualificada e Humanizada

no entanto, a contínua presença dos movimentos sociais e de gestoras mulheres no serviço público, comprometidas com a dimensão democrática, permitiu a solidificação de tendências progressistas no âmbito de gênero, sexualidade e saúde. Os processos políticos do pós-Cairo trouxeram outras forças vivas políticas que alimentaram esse processo, tais como associações de saúde coletiva (Abrasco), de demógrafos (Abep) e de médicos ginecologistas e obstetras (Febrasgo) apoiadas de maneira mais circunscrita por associações sindicais, além de outros grupos sociais, como é o caso dos portadores de patologias e necessidades especiais, e conselhos de categorias, como o das assistentes sociais, entre outros.

O complexo conjunto de textos e normativas produzidos durante o período pós-Cairo, no Brasil, retrata a força com que o campo foi tratado pelo gestor público federal. Pontos críticos foram abordados, buscando sedimentar a ruptura de paradigma que os debates nacionais e internacionais exigiam: as mulheres não seriam mais vistas pelo sistema de saúde como as mulheres-mães apenas, mas também enquanto portadoras de necessidades específicas, como sujeitas de direitos no campo da sexualidade e da reprodução.

Não há dúvidas de que os direitos ao aborto e ao uso da esterilização feminina pelas mulheres brasileiras foram temas centrais para a problematização dos direitos reprodutivos (CORRÊA; ÁVILA, 2003). A Constituição Brasileira, apresentada à Nação em 1988, foi um marco central nesta trajetória. A nossa Constituição reconheceu que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, **garantindo-se aos brasileiros** e estrangeiros **residentes no país a inviolabilidade do direito à vida**, à liberdade, à igualdade, à

(2006); Lei n. 11.340/2006 (Maria da Penha); Cartilha Direitos Sexuais (2006); Matriz Pedagógica de Saúde Integral para Adolescentes (2006); Manual dos Comitês de Mortalidade Materna (2007); Plano para Enfrentamento da Feminização da Aids (2007); Política Nacional Saúde Integral População Negra (2007); Direitos Sexuais e Reprodutivos no Brasil; Política Nacional de Procedimentos Cirúrgicos Eletivos de Média Complexidade/Portaria GM n. 958/2008; Portaria 1.119/2008 (investigação obrigatória de óbitos maternos e de mulheres em idade fértil de 10 a 49 anos); Resolução Anvisa 36/3 (2008), que inclui misoprostol na lista de medicamentos básicos e obrigatórios para maternidades; Política Nacional de Atenção Integral à Saúde do Homem (2009); Portaria GM/MS n.1,707 (2008), que prevê atenção integral para pessoas que vivenciam a transsexualidade; Política de Saúde Integral para Lésbicas, Gays, Bissexuais e Transexuais; Lei n. 11.935/2009 – altera norma que dispõe sobre planos e seguros privados de saúde, incluindo métodos e técnicas de concepção e contracepção. Vale a pena salientar que há inúmeras normativas que foram produzidas e aceitas pela sociedade, que dizem respeito ao campo da saúde e direitos reprodutivos, e que não emanaram do Ministério da Saúde. Exemplo são as normativas que o Poder Judiciário fez em relação ao uso de células tronco, ou que irá fazer em torno da anencefalia.

segurança e à propriedade. Mais especificamente, o parágrafo 7 do artigo 226 da Constituição estabelece que, **“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 deste direito, vedado qualquer forma coercitiva por parte de instituições oficiais ou privadas”**. A Constituição, como toda normativa produzida em determinado momento histórico, político e cultural, refletia o estado das preocupações vigentes naquele momento do debate nacional **em que é especialmente evidente o cuidado em preservar a pessoa humana de qualquer coerção**. Denúncias constantes realizadas pelo movimento de mulheres, especialmente do movimento de mulheres negras, apontava para a preocupação com a alta incidência de esterilizações de mulheres, inadequadamente realizadas.

Para responder a esse parágrafo da Constituição, foi instituída a Lei de Planejamento Familiar n. 9.263/96, após tensos e complexos processos de discussão no âmbito do movimento de mulheres e das associações médicas, do qual a Comissão Parlamentar de Inquérito da Esterilização, realizada em 1991, foi parte importante. Regulada pelo Ministério da Saúde em 1997, a lei garante acesso à contracepção e, entre outros aspectos, focaliza especialmente a prestação da esterilização pelos serviços públicos, buscando estar em consonância com os lineamentos do PAISM – Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher.

Alguns estudos específicos vêm mostrando (BERQUÓ; CAVENAGHI, 2003) que a resistência médica e a burocracia nos serviços públicos de saúde acabam provocando desistências entre as mulheres que recorrem à esterilização. Em 2004 foi instalada a Política Nacional de Procedimento Cirúrgicos Eletivos de Média Complexidade, pela Portaria GM n. 958 de maio de 2008, que atende ao Programa de Incremento de Cirurgias relacionadas à Saúde da Mulher. Este programa inclui a esterilização e a vasectomia e prevê o incremento no pagamento do SUS, buscando aumentar a procura por esse procedimento ambulatorial.

A Política Nacional de Planejamento Familiar, que tem como base o documento *Direitos sexuais e direitos reprodutivos: uma prioridade de governo*, foi lançada em março de 2005. A política retoma com vigor os eixos centrais nela especificados: ampliação da oferta de métodos anticoncepcionais reversíveis; ampliação do acesso à esterilização cirúrgica voluntária, especialmente masculina; e introdução da reprodução humana assistida no âmbito do SUS. Recursos para investigação e capacitação de profissionais de saúde também

estão presentes. Ainda neste cenário, foi aprovada recentemente a lei relativa à implementação de procedimentos contraceptivos no âmbito dos planos e seguros de saúde (2009).

No campo da contracepção, Vieira (2003) estabelecia como complexidades importantes a predominância de apenas dois métodos contraceptivos (esterilização feminina e anticoncepcional oral), a medicalização excessiva, a predominância do setor privado, o acesso tardio e gravidez indesejada, a falta de informações e uso inadequado da contracepção e a desigualdade no acesso. **A reversão desse quadro** tem sido sistematicamente tentada pelo Ministério da Saúde, por meio de várias medidas. **Possivelmente a mais importante delas seja a aceitação, atualmente vigente no plano federal e aparentemente indiscutível, de que recursos orçamentários próprios devem ser destacados para a compra dos insumos. A compra centralizada dos insumos foi adotada** menos como uma questão de gestão, e mais pela compreensão de que possivelmente os estados da federação, a depender de sua compreensão acerca dos direitos reprodutivos, colocariam em risco as aquisições. Tema ainda pendente, e que desafia a capacidade logística do Ministério para essa operação, tem resultado em descontinuidade da apresentação dos insumos na ponta do sistema de saúde e, como consequência, **até pouco tempo atrás havia pouca garantia de que o direito de decidir se e quando ter filhos estaria sendo promovido.** Em 2007, foi anunciado um Programa de Planejamento Familiar com várias medidas, tais como aumento no pagamento da vasectomia pelo SUS e venda de anticoncepcionais orais a custos bem menores nas farmácias populares, entre outras.

Os dados sobre a prevalência de uso de anticoncepcionais no país mostram que a proporção de mulheres unidas de 15 a 44 anos de idade que utilizam algum método passou de 77,9%, em 1996, para 81,6%, em 2006. Este aumento deveu-se à expansão de uso nos estratos menos favorecidos da população feminina. De fato, na classe econômica E, o uso ascendeu, no período, de 65% para 74%. Entre as mulheres sem instrução, a prevalência cresceu de 66% para 77%.

O repertório contraceptivo no país também mudou nestes anos. Em 1996, entre as usuárias, a esterilização feminina liderava a lista de métodos (38,5%), seguida pela pílula (23,1%) e condom (4,6%). Em 2006, o leque se ampliou e a pílula passou a ocupar o primeiro lugar (27,4%), seguida pela esterilização feminina (25,9%) e o condom (13,0%). A vasectomia teve seu papel ampliado, com 5,7% em contraste com os 2,8% registrados em 1996.

Tabela 1
Prevalência de uso de método anticoncepcional, em mulheres unidas de 15 a 44
anos, segundo classe econômica
Brasil – 1996-2006

Classe de Renda	Em porcentagem	
	1996	2006
E	65,0	74,0
D	77,0	79,0
C	84,0	83,0
A + B	86,0	85,0

Fonte: Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde da Criança e da Mulher – PNDS 1996 e 2006; Perpétuo; Wong, 2009.

Tabela 2
Prevalência de uso de método anticoncepcional, em mulheres unidas de 15 a 44
anos, segundo anos de estudo
Brasil – 1996-2006

Anos de estudo	Em porcentagem	
	1996	2006
Nenhum	66,0	77,0
1 a 4	73,0	80,0
5 a 7	79,0	78,0
8 ou +	84,0	83,0

Fonte: Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde da Criança e da Mulher – PNDS 1996 e 2006; Perpétuo; Wong, 2009.

Uma análise regional mostra que, em 2006, a prevalência de uso de métodos não apresentou diferenciação. Entretanto, para a esterilização, a proporção foi maior no Norte (41%), no Centro-Oeste (39%) e no Nordeste (37%), enquanto o Sul registrou 19% e o Sudeste, 24%. Com relação à pílula, destacam-se o Norte com 13% e o Sul com 39%, cabendo às demais regiões valores entre 22% e 24%.

A esterilização feminina ainda permaneceu, em 2006, o método mais usado por mulheres com pouca escolaridade e baixa renda. As prevalências de esterilização e pílula foram, respectivamente, de 32,6% e 24,1%, na classe E, e 29,7% e 26,3%, na classe D. Quanto aos anos de estudo, essas proporções foram de 49,9% e 16,4%, para mulheres sem nenhuma instrução, e 39,5% e 22,2%, entre aquelas com 1 a 4 anos de estudo.

Verificou-se queda significativa, entre 1996 e 2006, na proporção de indesejabilidade tanto do último filho nascido nos cinco anos anteriores à pesquisa, de 23,1% para 18,2%, como da gravidez em curso no momento da entrevista, de 28,2% para 19,0%. As mulheres mais pobres, menos escolarizadas, negras, não-casadas ou não-unidas, mais velhas e com parturições mais elevadas apre-

sentaram maior prevalência de nascimentos não desejados. Quanto à gravidez em curso, a indesejabilidade é maior para as mulheres mais velhas e cresce com o aumento da parturição e da defasagem entre o número de filhos tidos e o ideal.

Os resultados gerais sugerem uma redução das falhas no controle do processo reprodutivo, seja pelo maior e melhor uso de métodos contraceptivos, seja pelo recurso à interrupção voluntária de gravidezes. Todavia, este decréscimo foi menos acentuado entre as mulheres socioeconomicamente mais vulneráveis. Neste contexto, vale a pena observar também a presença da contracepção de emergência no leque de contraceptivos modernos utilizados pela população feminina, que aparece com 12% de uso, alguma vez na vida, entre todas as mulheres, 11 % entre as atualmente unidas e 23,2% entre a não-unidas, ativas sexualmente nos últimos 12 meses (Tabela 5).

Tabela 3
Distribuição das mulheres unidas de 14 a 44 anos, por anos de estudo, segundo métodos anticoncepcionais utilizados
Brasil – 1996-2006

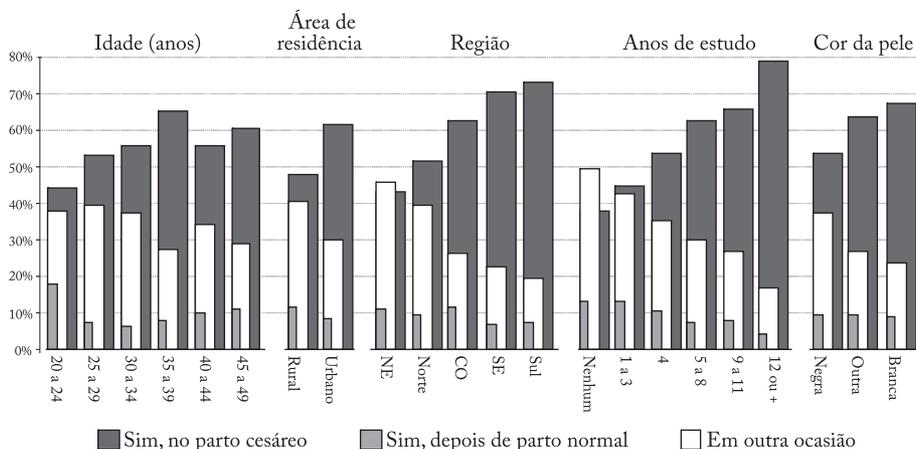
Métodos	Em porcentagem									
	Nenhum		1 a 4 anos		5 a 7 anos		8 anos e mais		Total	
	1996	2006	1996	2006	1996	2006	1996	2006	1996	2006
Não usa	33,5	22,9	26,6	20,1	21,4	21,6	16,0	16,6	22,1	18,4
Esteriliz. fem.	47,4	49,9	41,1	39,5	35,6	25,2	35,9	20,5	38,5	25,9
Esteriliz. masc.	0,2	0,2	1,6	3,2	2,1	3,6	4,8	6,4	2,8	5,1
Pílula	7,7	16,4	20,0	22,2	28,4	27,1	25,7	30,0	23,1	27,4
Condom	2,7	6,0	2,8	7,2	4,6	14,9	6,7	14,8	4,6	13,0
Outros métodos	2,0	0,4	2,4	4,3	2,5	6,0	4,0	8,4	3,0	7,0
Abst. periódica	2,2	1,2	2,0	0,6	1,9	0,3	4,4	1,4	2,9	1,0
Coito interrom.	4,2	3,1	3,3	2,9	3,3	1,4	2,5	1,9	3,1	2,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde da Criança e da Mulher – 1996 e 2006; Perpétuo; Wong, 2009.

Chama atenção como é ainda grande o percentual de mulheres que são esterilizadas durante o parto cesáreo. Em que pesem os esforços da lei de planejamento familiar, são as mulheres brancas, com maior número de anos de estudo, das regiões Sul e Sudeste, de áreas urbanas, e de 35 a 39 anos que estão sendo esterilizadas durante a cesariana. Enquanto isso, são as mulheres sem escolaridade, do Nordeste, rurais e mais jovens que estão sendo submetidas a esterilizações em momentos que não são reprodutivos (Gráfico 2). A Tabela 4 permite observar o grau de utilização da esterilização entre mulheres, de acordo com seu estrato econômico.

Gráfico 2

**Porcentagem de mulheres esterilizadas, por características sociodemográficas, segundo o momento da realização da cirurgia em relação ao nascimento do último filho
Brasil – 2006**



Fonte: Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde da Criança e da Mulher – PNDS 2006; Perpétuo (2008).

Tabela 4

**Distribuição das mulheres unidas de 15 a 44 anos, por classe econômica, segundo métodos anticoncepcionais utilizados
Brasil – 1996-2006**

Métodos	Em porcentagem									
	Baixa (E)		Média-Baixa (D)		Média (C)		Alta e Média-Alta (A e B)		Total	
	1996	2006	1996	2006	1996	2006	1996	2006	1996	2006
Não usa	35,1	26,3	22,8	21,3	16,4	16,8	13,7	15,0	22,1	18,4
Esteriliz. fem.	36,5	32,3	39,9	29,7	37,6	25,1	40,4	20,2	38,5	25,9
Esteriliz. masc.	0,6	1,0	1,0	1,8	3,7	4,2	8,5	13,3	2,8	5,1
Pílula	18,5	24,1	24,8	26,3	26,5	30,2	18,2	23,9	23,1	27,4
Condom	1,6	10,3	4,3	11,7	5,5	12,8	7,8	16,4	4,6	13,0
Outros métodos	1,8	3,6	2,4	6,1	4,0	7,7	3,6	7,7	3,0	7,0
Abstinência	2,0	0,5	2,3	1,5	2,8	0,9	6,1	1,0	2,9	1,0
Coito interrom.	4,0	1,9	2,6	1,7	3,5	2,2	1,6	2,5	3,0	2,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde da Criança e da Mulher – 1996 e 2006; Perpétuo; Wong, 2009.

De acordo com os PNDS 2006, nem os implantes e nem as injeções contraceptivas parecem ter obtido a aceitabilidade que a contracepção de emergência vem mostrando no país e a adequação na forma de uso (Tabela 5). Referimo-

nos ao fato de que os dados confirmam o uso eventual mas não sistemático do método, isso é, obedecendo as indicações corretas para seu consumo. Assim, 23,2% das mulheres sexualmente ativas afirmaram ter usado, em algum momento em suas vidas, a contracepção de emergência, embora tal método tenha recebido várias e duras tentativas de obstaculização, especialmente desde 2001, geradas por grupos conservadores. Embora instituída inicialmente para uso nos serviços de atenção à violência sexual e posteriormente estendida para qualquer uso, o acesso à contracepção de emergência foi questionado por diferentes recursos jurídicos e políticos no plano nacional, estadual (RJ, MS e SP) e em vários municípios de São Paulo (Taubaté, São José do Rio Preto, Cachoeira Paulista, Jacareí, São José dos Campos, Pindamonhangaba, Pirassununga, Vargem, Ilhabela, Jundiá), Pernambuco (Recife e Olinda), Bahia, Paraná (Londrina, Maringá), Santa Catarina (Joinville) e Rondônia (Porto Velho). A única lei votada, aprovada e sancionada por prefeito foi a lei municipal de Jundiá, derrubada no Tribunal de Justiça de São Paulo por ação de movimentos sociais, em fevereiro de 2009.

Tabela 5
Distribuição das mulheres, segundo métodos anticoncepcionais utilizados
Brasil – 2006

Métodos utilizados	Total de mulheres	Atualmente unidas	Em porcentagem
			Não unidas sexual. ativas nos últimos 12 meses
Total (números absolutos)	15.575	9.989	2.838
Algum método	67,8	80,6	75,2
Métodos modernos (1)	65,2	77,1	73,3
Esterlização fem.	21,8	29,1	10,9
Esterlização masc.	3,3	5,1	0,1
Pílula	22,1	24,7	30,3
DIU	1,5	1,9	1,3
Injeção contraceptiva	3,5	4	4,4
Implantes	0,1	0,1	0,4
Camis. Masc	12,9	12,2	26
Pílula do dia seguinte (2)	0,0 (12,0)	0,0 (11,0)	0,1 (23,2)
Método tradicional	2,4	3,2	1,6
Tabela /abstin./periódica/bilings	0,8	1,1	0,6
Coito interrompido	1,5	2,1	1,0
Outro método	0,2	0,3	0,3
Não está usando método	32,2	19,4	24,8

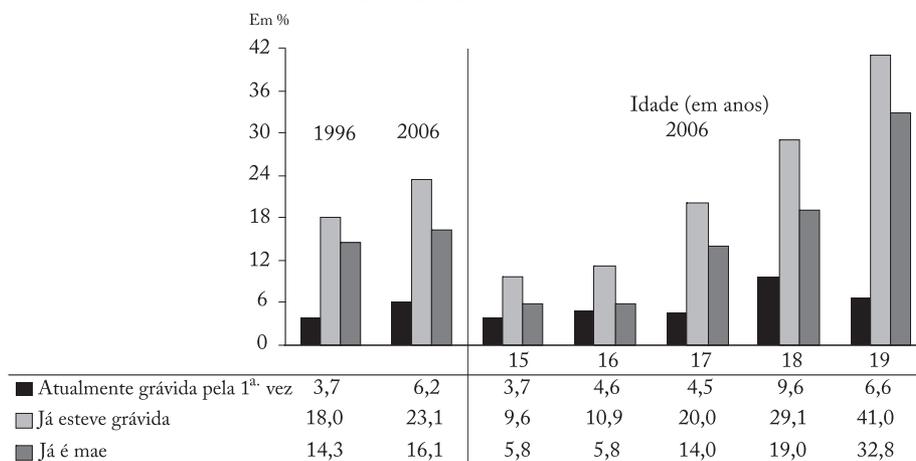
Fonte: Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde da Criança e da Mulher – PNDS 2006; Perpétuo (2008).

(1) Não foi detectado nenhum caso para camisinha feminina, diafragma e creme/óvulo vaginal.

(2) Os dados entre parênteses referem-se ao uso alguma vez na vida.

A contracepção de emergência, que de acordo com os dados de pesquisa Ibope/CDD de 2005 é altamente aceita entre a população mais pobre e com menor nível de escolaridade, parece ser uma ferramenta de alto valor para este segmento populacional. Se a contracepção de emergência é um método que chama atenção nesta pesquisa, também vale mencionar o percentual de mulheres de 15 a 19 anos que estão grávidas pela primeira vez e daquelas que já são mães, por idade, de acordo com os dados da PNDS 1996 e 2006. Estes dados servem para provocar uma reflexão sobre até que ponto as adolescentes e jovens têm sido realmente portadoras do interesse e ação das políticas públicas de saúde e de educação no campo da sexualidade e da saúde reprodutiva (Gráfico 3).

Gráfico 3
Porcentagem de mulheres de 15 a 19 anos que estão grávidas pela primeira vez, que já engravidaram e que já são mães, por idade
Brasil – 1996-2006



Fonte: Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde da Criança e da Mulher – PNDS 1996 e 2006; Wong (2008); Benfam (1996).

Saúde e direitos reprodutivos: o caso do aborto no Brasil

A legislação brasileira sobre aborto, que data de 1940, permite sua prática em apenas em dois casos: se não há outro meio de salvar a vida da gestante; ou se a gestação é produto de estupro. Essa legislação é semelhante à de países como Panamá (América Central), Sudão e Mali (África), permitindo o aborto no caso de violência sexual. O Brasil está no grupo dos 69 países do mundo com legislação mais restritiva em relação ao aborto (Center for Reproductive

Rights). E, enquanto se aguarda que o STF julgue a possibilidade de antecipação de parto em casos de fetos anencéfalos sem necessidade de autorização judicial, as mulheres pobres, usuárias dos serviços públicos de saúde, são obrigadas a recorrer à justiça para solicitar a autorização deste procedimento – um processo em geral burocrático e lento, no qual se corre o risco de negação da autorização, mesmo que haja recomendação médica, pois depende da avaliação individual do juiz. Para os casos atualmente permitidos (aborto legal), o procedimento deveria ser oferecido nos serviços públicos de saúde; contudo, passados 20 anos desde a inauguração do primeiro serviço de aborto legal no país, existem hoje apenas 60 locais no Brasil preparados para atender esta demanda¹⁰ (Ministério Saúde, 2009). Além disso, o medicamento misoprostol, conhecido no país como Cytotec, está registrado no Brasil como medicamento para indução do parto e aborto legal, havendo indicações para seu uso em Norma Técnica para os casos de Prevenção e Tratamento dos Agravos Resultantes da Violência Sexual. Apesar disso, menos de ¼ das maternidades tem acesso ao medicamento – o que está ligado a exigências burocráticas – e seu uso é restrito ao âmbito hospitalar, sendo proibidas a aquisição por ambulatórios e a comercialização em farmácias.. Este quadro tem gerado venda da medicação de forma clandestina, inclusive, algumas vezes, em ligação com o narcotráfico. Muitas vezes as mulheres acabam usando medicamentos falsificados (FEBRASGO et al., 2008).

De acordo com o Ministério da Saúde, em média, 250 mil mulheres são internadas anualmente, em hospitais da rede pública de saúde, para fazerem curetagem na região do útero após um aborto inseguro. A maioria delas é jovem, pobre e negra. A prática de abortamentos em condições clandestinas no Brasil tornou-se um grave problema de saúde pública, responsável pela quinta causa de mortalidade no país, a primeira causa dessas mortes em Salvador, desde 1990, e a terceira em São Paulo. O abortamento provoca mais mortes de mulheres negras (pardas e pretas) do que de brancas, e seu peso, como causa de mortalidade, é maior nas faixas etárias das meninas até 15 anos e das mulheres entre 30 e 39 anos (ADESSE, et al., 2008). Segundo estimativa da Organização Mundial de Saúde, mais de 30% das gravidezes no país terminam em abortamento, de modo que, anualmente, ocorrem aproximadamente um milhão e quatrocentos

¹⁰ Profissionais especializados não concordam com este número. Estimam ser muito maior o número de serviços que hoje realizam o abortamento no país, embora tais serviços não cheguem a se oficializar perante o poder público.

abortamentos inseguros – clandestinos ou espontâneos –, o que representa 3,7 ocorrências para cada 100 mulheres de 15 a 49 anos.

Neste terreno, Sonia Corrêa e Betânia Ávila (2003) citam que, muito embora, desde a década de 1980, a pauta brasileira de luta pela autodeterminação sexual e reprodutiva das mulheres tenha se diversificado e se tornado mais complexa, o sentido estratégico do aborto na agenda dos direitos reprodutivos não perdeu relevância. Ao contrário, nos últimos anos tem sido fortemente perseguido quer seja pelos grupos de mulheres, pela mídia que assiste a um debate mais sofisticado e também pelos setores conservadores. Após a forte presença do movimento feminista que saiu a público com essa busca da autonomia no campo da sexualidade e da reprodução (OLIVEIRA, 2005), outros passos começam a se desenhar no espaço público. Os profissionais de saúde, gestores da saúde pública em distintos planos, parlamentares, pesquisadores, operadores do Direito, a mídia e a opinião pública foram “convocados” a se posicionarem. Em meados da década de 1980, a primeira estratégia foi a de concretizar o aborto como uma ação de saúde nos casos já previstos em lei, ou seja, quando a gravidez é fruto de violência sexual ou quando coloca em risco a vida da mulher, em experiência-piloto realizada em São Paulo, no Hospital Jabaquara.

No entanto, foi apenas no processo pós-Cairo que se deu um segundo passo, igualmente importante, no campo das normativas: o processo político desenvolvido em 1997, no âmbito da Cismu – Comissão Intersetorial de Saúde da Mulher, que aprovou a resolução n. 258, de 06/11/97 do Conselho Nacional de Saúde, após candente processo de discussão com atores internos e externos ao CNS. A proposta foi aprovada após difícil embate liderado com a representação da CNBB no Conselho¹¹ e foi construída em consonância com atores políticos relevantes, como o Conasems – Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde, recebendo apoio de parlamentares federais como Aristodemo Pinotti e Marta Suplicy, presentes ao debate em contraponto à presença do deputado Helio Bicudo. O ministro José Serra retomou a resolução, criando a obrigatoriedade da oferta do aborto legal pelo SUS, sendo incluído na normativa sobre Violência Sexual.

¹¹ Por meio da Dra. Zilda Arns, líder católica, dirigente da Pastoral da Criança naquele momento, e que na ocasião difundiu o filme *Grito silencioso*, enviando copia do filme a cada um dos conselheiros do CNS. A resolução em discussão foi proposta ao CNS pela Cismu, na ocasião coordenada por Margareth Arilha. O Conasems, naquela ocasião sob a liderança de Gilson Cantarino, coordenou o apoio do CNS à resolução, ao debate e votação.

Outros documentos específicos produzidos para os gestores de saúde foram a Norma Técnica de Atenção Humanizada a Abortamento, que regula a atenção ao aborto nos casos de risco de vida para a mulher, e a reedição da Norma Técnica Prevenção e Tratamento dos Agravos Resultantes da Violência Sexual contra Mulheres e Adolescentes, trazendo como principal mudança a não exigência da apresentação de Boletim de Ocorrência Policial pelas vítimas de estupro para a realização de abortamento legal. A Lei de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher foi sancionada pelo presidente da República em 2006 (Lei Maria da Penha Maia). Além de sua alta relevância para prevenção e combate à violência contra a mulher, tem o mérito de tornar legal, indiretamente, a Norma Técnica Prevenção e Tratamento dos Agravos Resultantes da Violência Sexual contra Mulheres e Adolescentes, estratégia que marca de certa maneira vínculos entre as instâncias que operam prioritariamente no campo da violência de gênero com as da área de sexualidade e saúde reprodutiva. Vários serviços foram criados em todo o país, embora ainda demandem apoio técnico e operacional da área técnica de saúde da mulher do Ministério da Saúde para sua manutenção e ampliação.

De acordo com dados do Ministério da Saúde, foram realizados no Brasil 3.277 abortos legais em 2008. Especialistas consideram este número muito baixo para um país nas proporções do Brasil e, sobretudo, para o volume de denúncias que começam a surgir no campo da violência contra meninas e adolescentes.

O caso da menina de Alagoinha de nove anos de idade, em 2009, violentada desde os seis anos e grávida do padrasto, foi emblemático para expor a situação de ameaça que vem sofrendo as mulheres brasileiras, principalmente as jovens pobres, as negras e as índias. A ação radical do arcebispo católico de Pernambuco, que declarou a excomunhão dos profissionais de saúde que realizaram o aborto legal na menina, de feministas e da mãe da garota, comoveu não só o Brasil, mas muitos outros países e até o próprio Vaticano. A má repercussão da declaração fez com que, pela primeira vez, a Igreja Católica fizesse um discurso relativista em relação ao abortamento.¹²

¹² Uma campanha de apoio ao movimento de mulheres e aos profissionais do Centro Integrado de Saúde Amaury de Medeiros (Cisam) da Universidade de Pernambuco (onde a garota foi atendida, por articulação do movimento feminista local) foi promovida pela CCR e conseguiu reunir 10.860 assinaturas de apoio de todas as partes do mundo.

Maria Isabel Baltar da Rocha (2005), em seu artigo Planejamento familiar e aborto: discussões políticas e decisões no Parlamento, mostra que, se o aborto esteve em debate no Parlamento desde a década de 1940, houve inflexões recentes que merecem atenção: a primeira, durante os anos 1990, obedece à apresentação de propostas sensíveis às ideias do movimento feminista; e a segunda, **no final da década e incidindo até o momento, claramente retrata um crescimento de apresentação de projetos de lei por parlamentares associados aos diferentes campos religiosos.** De fato, a formação de quatro frentes parlamentares que se destacam como “protetores da vida” no Congresso Nacional muda o cenário do debate legislativo, indicando muitas dificuldades no atual ciclo para a circulação e apoio a projetos que permitiriam a ampliação dos direitos reprodutivos no país. Esta iniciativa e outras começam a indicar de que maneira os processos enfrentados nos países no pós-Cairo refletem a onda conservadora que foi contida no âmbito global. Se, por um lado, no plano global, o que se obteve foi a reafirmação de Cairo após difíceis processos de negociação, por outro, no âmbito nacional, permaneceram difíceis e cada vez mais complexas as discussões em relação ao aborto e outros temas.

Como tentativa de aproximação de uma resposta no caminho da legalização do aborto, houve, em 2005, a estruturação da **Comissão Tripartite, no âmbito da Secretaria Especial das Mulheres que, no final daquele ano, concluiu uma proposta de projeto-de-lei, representando até o momento o maior consenso a esse respeito.** Em 2007, apesar da presença firme do papa Bento XVI no país, o Executivo retomou a problematização do aborto como questão de saúde pública, sendo que mudanças na legislação foram defendidas, publicamente, pelo ministro da Saúde e o presidente da República. No entanto, pressões da Igreja Católica e aliados de outras Igrejas determinaram uma inflexão nesse processo, em que pesem a presença de debate positivo na mídia e manifestações de apoio como as que determinaram a elaboração da Carta do Rio de Janeiro.¹³

¹³ A Carta do Rio de Janeiro foi apresentada e disseminada para coleta de assinaturas durante reunião pública realizada no Rio de Janeiro, em 24 de agosto de 2007, em seminário promovido pela Abrasco e Abep, com apoio de UNFPA. A carta explicita apoio às políticas de direitos sexuais e reprodutivos, de planejamento familiar e à legalização do aborto no Brasil. Também relevante foi a Moção de Apoio articulada durante Reunião da Abrasco, em julho de 2007, em Salvador, Bahia. Anteriormente, a Carta da Guanabara (2001) representou um momento importante de manifestação pública feminista, que alcançou a primeira página da *Folha de S. Paulo* na comemoração do dia 28 de setembro de 2001 no Brasil. Em 2007, em que pese o empenho das feministas em manifestações públicas, a mídia não retratou o esforço.

Ainda durante 2007, várias audiências públicas ocorreram no Congresso Nacional, mostrando maior articulação de grupos opositores a mudanças na legislação do aborto. De certa maneira, o acirramento do debate nacional tem provocado, durante os anos de 2008 e 2009, um incremento no número de mulheres presas e punidas, sendo caso paradigmático o das mulheres de Mato Grosso do Sul.¹⁴

Outro aspecto a se considerar é o fato de que o debate em torno do direito à vida vem ganhando outras esferas de ancoragem, como é o caso da discussão sobre a eutanásia.¹⁵ **De todo modo, o que se observa nas últimas duas décadas é que, embora movimentos no Legislativo evoquem maiores debates públicos, o que é sempre positivo, o Poder Executivo vem dando passos mais promissores na promoção de mudanças na realidade do aborto no Brasil. Uma Comissão Parlamentar de Inquérito sobre o Aborto** foi solicitada pelo deputado Luis Bassuma (PT/BA), que lidera a Frente Parlamentar de Defesa da Vida e contra o Aborto e o movimento Brasil sem Aborto, sendo que sua instalação foi aceita em dezembro de 2008. Esta CPI tem na sua justificativa a busca por identificar os instrumentos e agentes que facilitam o acesso ao aborto por meio do uso de drogas (referência à utilização do misoprostol) e clínicas clandestinas, com o propósito de criminalizar as mulheres e quem as apoia. Outra demanda do autor da CPI é implicar as organizações de mulheres que lutam pelo direito ao aborto. Isso reforça o já estabelecido por Correa e Ávila (2003, p. 36), de que “a cada avanço sucedem-se reações conservadoras. Muitas vezes a adoção de definições positivas no plano de normas e da jurisprudência coincidem com iniciativas de leis restritivas e conservadoras”. Evidentemente trata-se de um intrincado jogo de forças em que todas as peças cobram o seu valor. No campo do Judiciário, está por ser analisada a possibilidade de antecipação de partos nos casos de anencefalia, para superar os processos de busca de jurisprudência exe-

¹⁴ O caso de criminalização de mulheres acusadas da prática de abortos em clínica de Mato Grosso do Sul, em 2008, cujas investigações continuam ocorrendo marcadas por irregularidades e violações à privacidade das mulheres, violando direitos humanos, não teve mudanças significativas. Contudo, a partir das articulações em defesa das mulheres do Mato Grosso do Sul, foi construída a Frente Nacional pela Descriminalização das Mulheres e pela Legalização do Aborto (2008) e estruturadas de frentes estaduais durante 2009. Esta articulação é composta por movimentos de mulheres, setores de mulheres de sindicatos e partidos, entre outros.

¹⁵ Um estudo detalhado sobre a atuação do Congresso Nacional, mais especificamente das frentes parlamentares no tocante a esses temas, vem sendo desenvolvido sob a coordenação do pesquisador Luis Fernando Duarte, com apoio Prosare/CCR.

cutados nos Tribunais Estaduais, até então recebendo alvará judicial para serem realizados com êxito no país.

Em 2008, o Supremo Tribunal Federal aprovou no Superior Tribunal de Justiça o uso de células tronco em pesquisas científicas, mas não julgou o caso da ADPF 54, que demanda a possibilidade de interrupções da gestação sem necessidade de autorização judicial e, no lugar disso, chamou quatro audiências públicas com a sociedade civil sobre o tema. No início de julho de 2009, a procuradora geral da República, Deborah Duprat, deu um parecer favorável à aprovação da ADPF 54, e a ação tem previsão de julgamento para o segundo semestre de 2009. Já o Congresso, cuja composição atual é uma das mais conservadoras das últimas décadas, constituiu entre 2007 e 2008 bancadas “pró-vida, pró-família”, “contra a planificação familiar e o aborto”, chegando a articular a abertura de uma CPI sobre o aborto. Também foi encaminhada a votação do projeto 1.135/1991, que propunha a descriminalização do aborto e a normatização do seu atendimento pelo Ministério da Saúde, que foi derrubado por meio de cuidadosas articulações. E o Executivo vem manifestando, desde 2007, ocasião da visita do papa ao país e que trouxe o tema aborto de volta à pauta, declarações marcantes e polêmicas, principalmente do presidente e do ministro da Saúde, reivindicando que o aborto deveria ser tratado como uma questão de saúde pública. Contudo, entre 2008 e 2009, vem articulando junto ao Vaticano a assinatura de uma Concordata, um estatuto jurídico que prevê privilégios para a igreja católica nos âmbitos do ensino religioso, desobrigação de direitos trabalhistas, e que pode interferir também na garantia dos direitos reprodutivos.

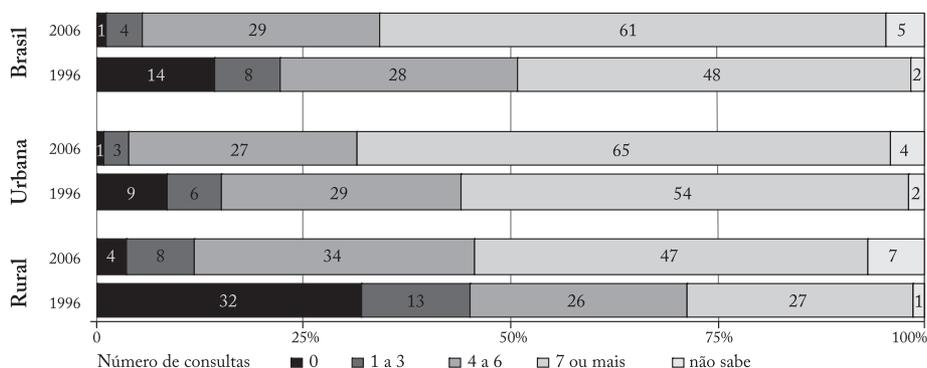
Assistência à gestação, ao parto e ao puerpério: êxitos substantivos, mas insuficientes

Os dados da PNDS de 1996 e 2006 também permitem observar a evolução da assistência à gestação, ao parto e ao puerpério. É possível afirmar que houve uma melhoria no acesso aos serviços de saúde, com uma cobertura de pré-natal significativamente mais alta para o país, passando de 85,7% para 98,7%. As regiões Norte e Nordeste despontam como áreas de melhoria expressiva: de 81,4% para 96,1% e de 73,9% a 97,9%, respectivamente. Da mesma maneira, o salto alcançado no âmbito rural deve ser destacado, uma vez que as taxas au-

mentaram de 68,1%, em 1996, para 96,4%, em 2006. O acompanhamento no primeiro trimestre da gravidez também chama atenção, passando de 77,4% para 83,6%, no mesmo período em 2006 (LAGO; LIMA, 2009).

Os resultados altamente satisfatórios expressam, sem dúvida, os esforços expressivos, ininterruptos, realizados por parte de todos os atores sociais, com recursos e compromissos assumidos. No entanto, a melhoria da atenção ao parto não impactou igualmente os índices de mortalidade materna, que continuam altos para o país e praticamente inalterados. Isso poderia indicar que os esforços realizados pelas agências das Nações Unidas em mostrar que a redução ocorre com melhoria da qualidade da atenção ofertada no sistema hospitalar, contracepção e melhoria nos sistemas de saúde em si, especialmente dos serviços de emergência e bancos de sangue (Pacto Mortalidade Materna, UN 2004) deveriam seguir inspirando a ação nacional. A definição de indicadores da meta 5 dos ODM revela tal preocupação, especialmente aquela referida à proporção de partos assistidos por profissional de saúde qualificado. No caso do Brasil, embora tenha aumentado o número de partos atendidos por profissionais (médicos ou enfermeiras) e ao mesmo tempo tenha aumentado a cobertura de pré-natal (Gráficos 4 e 5), isto não parece ser suficiente para determinar a qualidade da assistência prestada, ou para garantir recursos operacionais suficientes para as necessidades apresentadas pelos profissionais envolvidos no atendimento.

Gráfico 4
Porcentagem de mulheres com assistência ao pré-natal, por situação de domicílio, segundo número de consultas
Brasil – 1996-2006

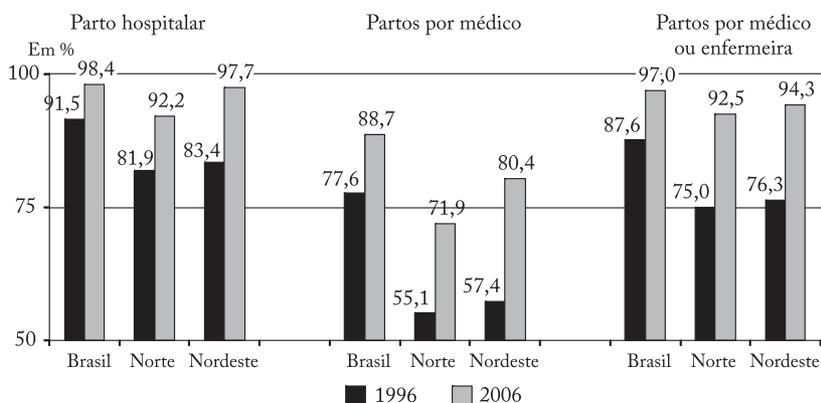


Fonte: Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde da Criança e da Mulher – PNDS 1996 e 2006; Lago e Lima, 2009.

Gráfico 5

Porcentagem de partos hospitalares e partos assistidos por médicos ou enfermeiras, nos cinco anos anteriores à entrevista

Brasil, Rural e Regiões Norte e Nordeste – 1996-2006



Fonte: Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde da Criança e da Mulher – PNDS 1996 e 2006; Lago e Lima, 2009.

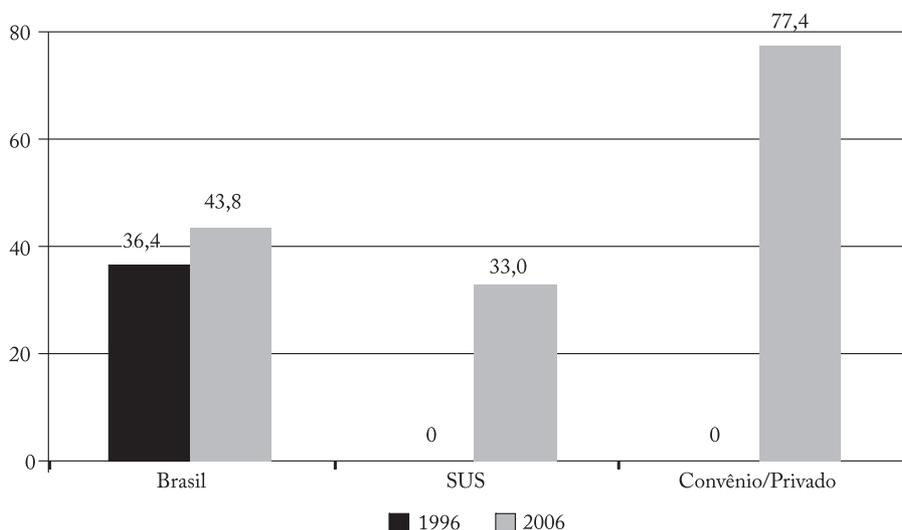
Um possível fator do cenário complicador no caso do Brasil é a continuidade do uso da cesariana, realizadas especialmente em âmbito nacional pelo setor privado/conveniado (Gráfico 6). De maneira geral, os resultados mostram que seguem sendo as mulheres dos maiores estratos sociais que chegaram a realizar pelo menos seis consultas de pré-natal e a consulta de puerpério (LAGO; LIMA, prelo).

É possível que os esforços aplicados pelas últimas coordenações da área técnica de saúde da mulher do Ministério da Saúde, no tocante à mortalidade materna, só possam ser comparados ao empenho técnico e político destinado à tentativa de resolução da gestão da compra e distribuição de métodos anticoncepcionais aos estados e municípios brasileiros, assim como à preocupação com as campanhas de prevenção do câncer de colo uterino realizadas no final da década de 1990 e início dos anos 2000, com resultados promissores.

Outro campo relevante nesse processo de elaboração de normativas foram a formação da CPI da Mortalidade Materna, executada pela Câmara Federal, e, particularmente, a criação dos Comitês de Mortalidade Materna, nos planos locais, e da Comissão Nacional de Mortalidade Materna, em 1994, mas definida apenas em 1998 e posteriormente nomeada como Comissão de Monitoramento e Avaliação da implementação do Pacto Nacional pela Redução da Mortalidade

Materna e Neonatal. Várias foram as resoluções e medidas criadas pelo Ministério da Saúde, buscando modificar a situação da mortalidade materna no país, como, por exemplo, redefinição do óbito materno enquanto evento de notificação compulsória, normatização da realização do parto normal, instituição das casas de parto e maternidades-modelo no âmbito do SUS, criação de centros de parto normal, aumentando gradativamente os valores para sua realização e estabelecendo teto para pagamento de cesarianas feitas pelo SUS, implantação de sistemas de referência para gestantes de alto risco, desenvolvimento de programa específico de humanização dos serviços de pré-natal e nascimento (VENTURA, 2002).

Gráfico 6
Porcentagem de partos cesáreos nos cinco anos anteriores à entrevista, por situação do domicílio, segundo tipo de serviço de saúde utilizado
Brasil – 1996-2006



Fonte: Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde da Criança e da Mulher – PNDS 1996 e 2006; Lago e Lima, 2009.

(1) Dados não disponíveis para 1996.

O conjunto de estratégias implementadas parece não ter sido suficiente para modificar o quadro da mortalidade materna do Brasil. Em que pese o fato de que na análise da sua evolução (Gráfico 7) deve-se considerar que a subnumeração de óbitos varia no tempo, as taxas de mortalidade materna para o período 1996-2006 não mostram inflexão significativa.

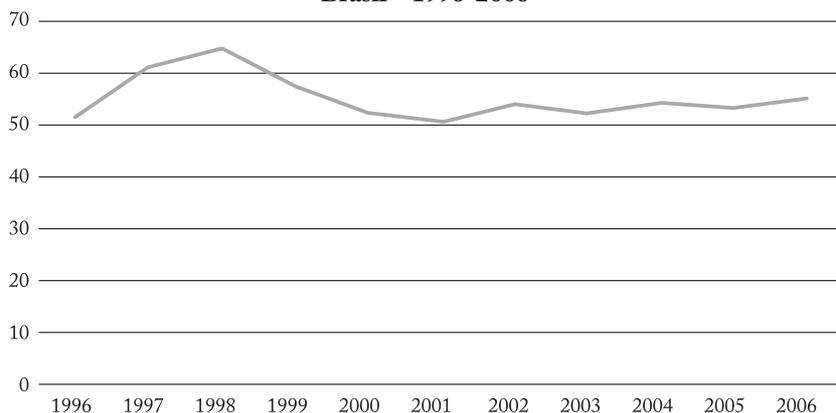
De acordo com dados do Ministério da Saúde, a razão de mortalidade materna (RMM) no Brasil, que era de 68,9 mortes por 100 mil nascidos vivos em 1980, diminuiu para 49,5 em 1986, aumentou para 51,6 em 1996 e atingiu 55,1 em 2006. Quando aplicado o fator de correção de 1,4 convencionado para o Brasil, estes números crescem substancialmente. Os dados de 2006 também apontam grandes diferenças regionais na RMM: a maior disparidade é entre o Sudeste (46,5) e o Nordeste (63,3) – que pode ser explicada por suas diferenças socioeconômicas –, enquanto as regiões Sul (56,7), Centro-Oeste (57,3) e Norte (58,9) possuem índices próximos. Quando se observam os dados por raça/cor, as disparidades são ainda maiores: entre 2002 e 2006, a proporção de óbitos maternos de mulheres negras responde por mais da metade do total (65,4% em 2006) – considerando-se população negra a soma das mulheres pretas e pardas.

Adicionalmente, esse cenário nada alentador traz embutido um quadro que intriga: 105 meninas de até 14 anos morreram por problemas relacionados à gravidez entre 2000 e 2006 (DATASUS); a mortalidade materna de meninas de 10 a 14 anos corresponde a 1% (2006) e a de adolescentes de 15 a 19 anos a 15,4% (2006). São números aparentemente baixos, mas altamente significativos que expressam fenômenos sociais que estamos querendo apontar. Se a mortalidade materna é considerada um dos melhores indicadores sociais para a desigualdade de gênero – falta de acesso das mulheres às informações, insumos e serviços de saúde adequados, além de, em muitos casos, omissões de companheiros ou da comunidade –, o drama das meninas mães que morrem revela uma superposição entre as desigualdades de gênero e de idade. É muito possível que boa parte das gravidezes que conduziram estas meninas à morte tenha sido resultado de um abuso sexual por algum homem adulto familiar. E dados indicam a recorrência destas práticas: durante 2008, 40% dos abortos legais realizados no Hospital Pérola Byington, na cidade de São Paulo, foram em adolescentes com menos de 18 anos, todos resultantes de estupro, sendo que em 90% dos casos a violência sexual foi cometida por familiares ou pessoas próximas – pais, padrastos, tios, amigos da família.

Vale a pena lembrar que a redução das taxas de mortalidade materna está associada a uma das metas do Milênio e, portanto, as iniciativas realizadas poderiam estar respondendo não apenas a demandas dos grupos de mulheres a nível global, mas também a iniciativas promovidas pelo conjunto das Nações Unidas. De toda maneira, os números da mortalidade materna continuam sendo altos para o país e, de resto, como todos os outros indicadores, são mais graves para

as populações pobres e negras. De fato, iniciativas de revisão dos números da mortalidade materna começam a ser feitas a partir dos elementos de raça/etnia (OLIVEIRA, 2005). Da mesma maneira, é importante ressaltar que o Ministério da Saúde, em articulação com a Secretaria de Promoção da Igualdade Racial, tem promovido ações específicas de saúde da mulher negra, inclusive sexual e reprodutiva, com base em dados que mostram de forma consistente que há questões de saúde sexual e reprodutiva que se manifestam particularmente nesse grupo de mulheres, que acabam sofrendo o impacto por serem as mais pobres entre as pobres (SEPPPIR, 2005).

Gráfico 7
Taxas de mortalidade materna (1)
Brasil – 1996-2006



Fonte: Ministério da Saúde. Datasus. SIM. Tabnet [acesso em 25/5/2009].

Dados apresentados por Tânia Lago no Seminário “Mortalidade Materna e Direitos Humanos no Brasil”. CCR, CEBRAP. Maio, 2009.

(1) Óbitos maternos por 100 mil nascidos vivos.

Tabela 6
Taxas médias quinquenais de mortalidade materna
Regiões do Brasil – 1996-2006

Regiões	Taxas (1)		Variação (%)
	1996-2000	2002-2006	
Norte	57,0	55,9	-1,9
Nordeste	56,4	63,7	13,0
Sudeste	58,1	44,0	-24,4
Sul	63,2	56,0	-11,4
Centro-Oeste	47,4	57,6	21,5
Brasil	57,5	53,8	-6,4

Fonte: Ministério da Saúde. Datasus. SIM. Tabnet [acesso em 25/5/2009].

Dados apresentados por Tânia Lago no Seminário “Mortalidade Materna e Direitos Humanos no Brasil”. CCR, CEBRAP. Maio, 2009.

(1) Óbitos maternos por 100 mil nascidos vivos.

Os números da mortalidade materna foram apresentados durante a realização de Seminário Mortalidade Materna e Direitos Humanos no Brasil, realizado pela CCR/CRR/Cebrap, possibilitando debate aguçado com os maiores especialistas no campo. Mostrou-se que, apesar dos esforços realizados pelo governo e pelas organizações da sociedade civil, a situação da mortalidade materna não mudou significativamente nos últimos 20 anos. Trata-se de problema antigo, de baixa resolução e que, segundo apontam especialistas, é causado essencialmente pela baixa profissionalização de alguns profissionais dos sistemas públicos e privados, associada à inadequação de equipamentos e pobreza, discriminação étnica, racial e de gênero. A disparidade regional é elevada e deve ser superada (Tabela 6). Os dados da Tabela 7 mostram também como, a despeito dos esforços e uso de novos medicamentos, os números associados às mortes por abortamento não se reduziram ao longo do tempo.

Tabela 7
Distribuição dos óbitos maternos, segundo causas
Brasil – 1996-2006

Causas	Em porcentagem										
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Aborto	6,4	6,4	3,8	4,9	5,2	6,2	4,7	5,8	6,0	5,9	5,7
Outras diretas	70,0	61,0	59,0	66,1	70,0	70,4	68,7	67,4	64,9	67,8	66,1
Indireta	22,0	29,7	34,3	26,0	21,2	19,8	23,8	23,2	24,4	22,7	25,8
Não especif.	1,6	2,9	3,0	3,0	3,6	3,6	2,8	3,6	4,6	3,6	2,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Brasil. Ministério da Saúde. Mortalidade Materna. Nota técnica. Maio, 2009.

Dados apresentados por Tânia Lago no Seminário “Mortalidade Materna e Direitos Humanos no Brasil”. CCR, CEBRAP. Maio, 2009.

O Brasil do Cairo+15: o retorno do reprimido

Para as mulheres, os direitos reprodutivos são uma construção política que inserem a reprodução das mulheres no campo da cidadania, justiça social, direitos humanos, podendo-se admitir que quando há restrições a qualquer função reprodutiva, haverá uma ausência de respeito aos direitos reprodutivos (ÁVILA, 1993). Os direitos reprodutivos, intimamente associados ao universo da sexualidade e da saúde reprodutiva, permitem redefinir políticas e condições sociais, culturais e econômicas, favorecendo a articulação entre corpo, subjetividade, cultura, política e economia; traduzem a autodeterminação reprodutiva

de todas as mulheres e suas possibilidades de ser, pensar, sentir, transformar, viver, além de ampliar o discurso político da denúncia das questões pessoais para um discurso sobre social e que é de responsabilidade de todos(as). Os direitos reprodutivos, ao exigir respostas do Executivo, Legislativo e Judiciário, são altamente transformadores da ordem cultural vigente, porque retiram as mulheres do campo do natural e instituem novos lugares de cidadania.

Talvez os profissionais, pesquisadores e ativistas envolvidos continuamente com a área de sexualidade e saúde reprodutiva não tenham percebido de maneira tão clara como esses processos foram sistemática e agressivamente tensionados por representantes de igrejas, especialmente a católica. É importante salientar que tais processos ocorrem de maneira similar em toda a América Latina (VISCARRA, 2005; VASQUEZ, 2005). Trata-se de estratégias globais e talvez deveriam ser respondidas de maneira global. São exemplos: a vigorosa tentativa de introdução do "direito à vida desde a concepção" nas constituições de países latino-americanos, inclusive no Brasil, por meio de uma PEC; a tentativa de estabelecimento do Dia do Nascituro (no caso do Brasil apenas formalizado no Rio de Janeiro); a busca de restrição à introdução de contraceptivos no âmbito das políticas públicas de saúde reprodutiva; a ênfase significativa no âmbito das restrições à contracepção de emergência (México, Peru, Equador); o apoio a casos exemplares de adolescentes ou de mulheres que aceitam a gravidez de bebês com anencefalias (Nicarágua, Brasil); a obstrução a projetos de informação e de educação sexual (El Salvador, Equador, Costa Rica, Peru, Nicarágua, México, no Brasil importante entrada nas escolas públicas através da normatização do ensino religioso e queima de cartilhas educativas na década de 1980); a presença nas eleições locais e nacionais, com apoio ou rejeição explícita a parlamentares em anos eleitorais,¹⁶ ou ainda manifestações escritas da Conferência Nacional dos Bispos, como, por exemplo, em 2002, o envio de carta ao Senado Federal para que não aprovasse o Protocolo Facultativo da CEDAW, ou a carta enviada ao presidente Lula, sugerindo a limitação na distribuição dos contraceptivos, ou ainda as constantes declarações feitas sugerindo o não-uso dos preservativos, inclusive como prevenção do HIV/Aids.

¹⁶ No caso do Brasil, exemplo importante foi a derrota da candidata ao senado pelo Rio de Janeiro, a ex-deputada federal Jandira Feghalli, relatora dos projetos-de-lei sobre aborto que estiveram em circulação no Congresso Nacional na década de 1990 e início dos anos 2000.

Barsted (2005, p. 34) explicita que o reconhecimento dos direitos sexuais e reprodutivos esbarram no conservadorismo e nos fundamentalismos “que desfiguram o princípio da laicidade do Estado”, indicando que a concretização destes direitos só pode ser efetivada por meio da implementação dos princípios democráticos e laicos. Se aos elementos ofertados no parágrafo anterior se somarem as incidências da Igreja Católica na estruturação e prática dos conselhos municipais, estaduais e nacional de saúde, ou no âmbito dos conselhos tutelares, ou dos conselhos estaduais da criança e dos adolescentes, ou ainda na apropriação do ensino religioso nas escolas públicas, no trabalho voluntário de mulheres nas Pastorais da Criança (apoiado com recursos substantivos pelo Ministério da Saúde), muito se poderia questionar sobre o caráter laico do Estado brasileiro.

Agrava a atual situação do aborto no país o fato de que a conjuntura internacional de recrudescimento dos fundamentalismos religiosos e sua tentativa de fazer avançar uma onda conservadora têm repercutido no Brasil. Os setores religiosos conservadores intensificaram suas estratégias e ampliaram suas articulações, o que é visível nas ações e manifestações contra os direitos sexuais e reprodutivos no Legislativo, Judiciário. Desde 2007, eles vêm fortalecendo o uso de meios de comunicação e mobilização contra os direitos reprodutivos, através da Internet, rádio, TV, exposições itinerantes, marchas e outros. A Igreja Católica, além de ter feito uma Campanha Nacional, em 2008, cujo tema foi “defesa da vida”, pressiona a assinatura de um Estatuto Jurídico com o Estado brasileiro. **Em novembro de 2008, o presidente Lula, em visita ao papa, assinou uma proposta de acordo entre os dois Estados – Brasil e Vaticano –** que, se aprovado, permitirá o ensino religioso nas escolas públicas e isentará a Igreja Católica de qualquer imposto sobre as propriedades e as atividades comerciais (especialmente nas áreas da educação e da saúde) e também de qualquer compromisso trabalhista com religiosos(as), entre outras coisas. Este acordo sinaliza um fortalecimento da aliança entre o Executivo brasileiro e o Vaticano, mas encontra-se na Câmara de Deputados e precisa ser aprovado no Legislativo para ter força de lei. Articulações têm sido construídas entre os movimentos de mulheres com parlamentares aliados e outros setores, tendo como um dos intuitos publicizar a tramitação do acordo e promover o debate na sociedade. Alguns avanços foram obtidos neste sentido, mas não na proporção que o tema demanda.

Balanço final e desafios futuros

Não há dúvidas de que o Brasil mudou.

Consistentes e contínuas ações na área de saúde reprodutiva e direitos reprodutivos, associadas às transformações gerais da sociedade brasileira, trouxeram um novo cenário para a ação de pesquisadores, ativistas e gestores de políticas públicas. **Embora os resultados que o Brasil apresente até os dias atuais não sejam totalmente satisfatórios, é inegável, ao mesmo tempo, um avanço notável.** Vários foram os fatores determinantes desse processo: compromissos em governos democráticos nacionais, estaduais e municipais; presença de mulheres feministas em postos-chave; produção de normativas; formação estratégica de recursos humanos; avanços na produção de conhecimento científico; desenvolvimento de avanços na sociedade civil com participação em mecanismos de controle social; estratégias específicas direcionadas à mídia e ampliação de atores políticos comprometidos com o campo; apoio da cooperação internacional; mecanismos de regulação do mercado nacional; entre outros. **Tais processos, embora já estivessem latentes na organização política do país – como é o caso do PAISM, do SUS, da Constituição Brasileira –, foram, indubitavelmente, alavancados pela presença e estímulo de forças de ação no plano global organizados em torno das Conferências das Nações Unidas.** Particularmente, contar com o argumento de que o país era signatário de tantas normativas internacionais, como foi o caso do Cairo, serviu incontáveis vezes para limitar o avanço de forças conservadoras.

Podemos afirmar que os últimos 15 anos no Brasil registraram um contínuo e consistente processo de priorização do campo da saúde associado à busca da realização dos direitos reprodutivos. Independentemente dos processos políticos e natureza das gestões exercidas nos governos FHC e Lula, em seus respectivos duplos mandatos, é possível observar que há uma tendência persistente de avanços em termos quer seja de normativas produzidas, quer seja de processos de gestão desenvolvidos e resultados alcançados. Apesar do recrutamento das forças conservadoras, o saldo no Brasil para a saúde e direitos reprodutivos é positivo: avanços substantivos foram obtidos no terreno da contracepção, que vão desde a operacionalização do acesso à contracepção até a própria fabricação nacional dos contraceptivos, com redução das desigualdades regionais; melhoria substantiva no acesso ao pré-natal e em sua qualidade, no

câncer de colo de útero e de mama, na Aids, na saúde das mulheres negras e jovens e entre a população masculina. Deve-se recordar que este trabalho é limitado e, ainda assim, refere-se apenas ao plano nacional, observando-se que, seguramente, uma análise mais detalhada encontraria aspectos interessantes no plano dos estados e municípios brasileiros.

Ainda há problemas a serem superados, especialmente no campo da assistência ao abortamento e da educação sexual. Considerando-se que a questão não deixou de fazer parte da agenda progressista nacional, ainda que existam resultados positivos, eles parecem estar ainda muito aquém do desejável. Os serviços de aborto legal cresceram, mas ainda muito restritos ao campo da violência sexual, não chegando a atingir os casos de risco de vida. As restrições formais ao uso do misoprostol ainda estão em desacordo com as orientações internacionais, e a educação sexual parece ainda ser uma das dívidas mais importantes do Estado brasileiro, com a possibilidade da promoção e prevenção no campo da saúde sexual e reprodutiva. A cesariana ainda não alcançou os níveis ideais, e a mortalidade materna permanece um tema pendente no cenário nacional. É possível pensar que ações que exigem uma mudança radical na qualidade da ação médica e do controle do sistema privado de saúde não tiveram mudanças significativas (cesariana, mortalidade materna, abortamento, realização de aborto legal pelos serviços privados de saúde, uso do misoprostol). A dificuldade em determinar o Estado Laico no país também formalizou a entrada do ensino religioso no Brasil, agora sob ameaça de ser formalizado por concordata do Brasil com o Vaticano.

É possível que metas aparentemente destinadas a solucionar muitas das demandas colocadas no cenário nacional já foram desmistificadas. Por exemplo, a existência de marcos legais ou de programas específicos, ou a presença de organismos públicos específicos para desenho e implementação de políticas de gênero, ou projetos de lei ou normas inovadoras, embora fundamentais, não são suficientes. Muitos desses passos foram conquistados e, apesar disso, grandes contingentes de mulheres de todas as idades, raças e etnias continuam sem serem alcançados, sem poderem desfrutar das condições mínimas que seus direitos humanos aparentemente conquistados poderiam estabelecer. Adicionalmente, muito embora as normativas sejam vistas como passos importantes, as evidências mostram que ações da hierarquia católica e possivelmente evangélica seguirão tentando imprimir suas marcas às formas e conteúdos destas normativas. Apesar de todos os aspectos e dificuldades que foram levantados, a vida das

mulheres parece seguir os números da contínua redução nas taxas de fecundidade, que não são suficientes para explicar o custo físico, emocional, financeiro das atuais práticas sexuais e reprodutivas.

Pela primeira vez as forças conservadoras estão mais ativas no país, embora o grau de resistência encontrada tenha conseguido, de maneira geral, impedir boa parte do desenvolvimento de suas iniciativas. Pode-se afirmar, portanto, que o que estava acontecendo no plano global não influenciou no Brasil. O país soube se conduzir muito bem em águas turvas; hoje em dia há dados suficientes para mostrar que o Brasil entrou por um bom caminho no campo da saúde reprodutiva e dos direitos reprodutivos. No entanto, o ajuste para a redução das desigualdades segue exigindo gestão estratégica de governo, tendo à frente um novo mapa crítico a ser desenvolvido pelos diversos atores sociais nos próximos anos. Afinal, ao atingirmos Cairo+20, em 2014, estaremos justamente finalizando a gestão do próximo governo nacional. Seria desejável haver razões para comemorar.

Referências bibliográficas

ADESSE, L.; MONTEIRO, M. F. G.; LEVIN, J. Abortamento, um grave problema de saúde pública e de justiça social. **Revista Radis** – Comunicação em Saúde [periódico *on line*], n. 66, fevereiro de 2008. Disponível em: <http://www.ensp.fiocruz.br/radis/66/pdf/radis_66.pdf>.

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, p. 129-156, jul./dez. 2003.

AQUINO, E. Gênero e saúde: perfil e tendências da produção científica no Brasil. **Revista de Saúde Pública**, v. 40, n. especial, p. 121-132, 2006.

AQUINO, E. M. L.; HEILBORN, M. L.; BARBOSA, R. M.; BERQUÓ, E. Introdução – Gênero, sexualidade e saúde reprodutiva: uma proposta de formação interdisciplinar em pesquisa In: BARBOSA, R. M.; AQUINO, E. M. L. HEILBORN, M. L.; BERQUÓ, E. **Interfaces: gênero, sexualidade e saúde reprodutiva**. Campinas, Editora da Unicamp, 2002, p. 9-21.

ARAÚJO, M. J. O. **Relatório de gestão**. Brasília. Ministério da Saúde, 22 agosto de 2007.

_____. **The role of local authorities in implementing health care with the gender perspective**. The case of the Women's Total Health Care Program in Sao Paulo. Brasília, 2002. Mimeografado.

ARILHA, M. **Masculinidades e gênero**: discursos sobre a responsabilidade na reprodução. Dissertação (Mestrado). São Paulo, Programa de Psicologia Social da PUC-SP, Núcleo de Estudos de Gênero, Raça e Idade, 1999.

_____. **O masculino em conferências e programas das Nações Unidas**: para uma crítica do discurso de gênero. Tese (Doutorado). São Paulo, Departamento de Saúde Materno-Infantil da Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo, 2005.

_____. Políticas públicas de saúde e direitos reprodutivos no Brasil: um olhar para o futuro. In: ARILHA, M.; Citeli, M. T. (Orgs.). **Políticas, mercado, ética**: demandas e desafios no campo de saúde reprodutiva. 34ª. ed. São Paulo: Ed. 34, Comissão de Cidadania e Reprodução, 1998.

ARILHA, M.; Citeli, M. T. (Orgs.). **Políticas, mercado, ética**: demandas e desafios no campo de saúde reprodutiva. 34ª. ed. São Paulo: Ed. 34, Comissão de Cidadania e Reprodução, 1999.

ÁVILA, M. B. Direitos reprodutivos: o caos e a ação governamental. In: ÁVILA, M. B.; CORREA, S. **Os direitos reprodutivos e a condição feminina**. 1ª. ed. Recife: SOS Corpo, Grupo de Saúde da Mulher, 1989, p. 17-23.

_____. Modernidade e saúde reprodutiva. **Revista Estudos Feministas**, Rio de Janeiro, v.1, n.2, p.382-93, 1993.

_____. Prefácio – Liberdade e legalidade: uma relação dialética. In: ÁVILA, M. B.; PORTELLA, A. P.; FERREIRA, V. (Orgs.). **Novas legalidades e democratização da vida social**: família, sexualidade e aborto. Rio de Janeiro: Garamond, 2005, p. 17-27.

ÁVILA, M. B.; CORREA, S. **Os direitos reprodutivos e a condição feminina**. 1ª. ed. Recife: SOS Corpo, Grupo de Saúde da Mulher, 1989.

BALTAR DA ROCHA, M. I. Planejamento familiar e aborto: discussões políticas e decisões no Parlamento. In: ÁVILA, M. B.; PORTELLA, A. P.; FERREIRA, V. (Orgs.). **Novas legalidades e democratização da vida social**: família, sexualidade e aborto. Rio de Janeiro: Garamond, 2005, p. 135-219.

BARBOSA, R. M.; AQUINO, E. M. L.; HEILBORN, M. L.; BERQUÓ, E. **Interfaces**: gênero, sexualidade e saúde reprodutiva. Campinas: Editora da Unicamp, 2002.

BARSTED, L. L. Introdução – Novas legalidades e novos sujeitos de direitos. In: ÁVILA, M. B.; PORTELLA, A. P.; FERREIRA, V. (Orgs.). **Novas legalidades e democratização da vida social**: família, sexualidade e aborto. Rio de Janeiro: Garamond, 2005, p. 29-38.

BEMFAM – Sociedade Civil Bem-Estar Familiar no Brasil. Fecundidade. In: **Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde da Criança e da Mulher: PNDS 1996**.

BERQUÓ, E. (Org.). **Sexo & vida**: panorama da saúde reprodutiva no Brasil. Campinas: Editora da Unicamp, 2003.

_____. Cairo: o sucesso da arte do diálogo. **Cadernos CIM**, São Paulo, n.1, p. 43-45, dez. 1994a.

_____. Saúde sexual e reprodutiva: de quarentena até o Cairo. **Fêmea**, Brasília, n.3, p. 6-7, jul.1994b.

BERQUÓ, E. S.; ROCHA, M. I. B. (Orgs.). **Construindo novos caminhos: 12 anos do programa de saúde reprodutiva e sexualidade**. Campinas: Núcleo de Estudos de População – Nepo/Unicamp, 2004.

BERQUÓ, E.; CAVENAGHI, S. Direitos reprodutivos de mulheres e homens face à nova legislação brasileira sobre esterilização voluntária. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 19, supl. 12, 2003.

BERQUÓ, E.; GARCIA, S.; LAGO, T. (Coords.). **Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde da Criança e da Mulher: PNDS 2006**. São Paulo: Cebrap, 2008 (Relatório Final). Disponível em: <http://bvsm.saude.gov.br/bvs/pnds/img/relatorio_final_pnds2006.pdf>. Acesso em: 1 set. 2008.

BERQUÓ, E.; LIMA, L. P. Planejamento da fecundidade: gravidezes não-desejadas – PNDS 1996 e 2006. **Dimensões do processo reprodutivo e da saúde da criança**. Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde da Criança e da Mulher: PNDS 2006. Cebrap, Ministério da Saúde, 2009.

CARTA DO RIO DE JANEIRO. Manifesto pelos direitos sexuais e reprodutivos, pela equidade de gênero e em defesa do Estado Laico. Rio de Janeiro, 24 agosto de 2007.

CECF – Conselho Estadual da Condição Feminina. **Clínicas de planejamento familiar: a quem servem?** São Paulo, 1988.

CITELI, M. T. **A pesquisa sobre sexualidade e direitos sexuais no Brasil (1990-2002): revisão crítica**. Rio de Janeiro: Cepesc, 2005 (Coleção Documentos, v.2).

_____. Ponto sem nó: mídia e saúde reprodutiva. In: SANTOS, T. F. (Org.). **Saúde sexual e reprodutiva: uma abordagem multidisciplinar**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Editora Massangana, 2002, p. 91-107.

CNPD – Comissão Nacional de População e Desenvolvimento; FNUAP – Fundo de População das Nações Unidas. **Relatório da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento – CIPD 94**. Cairo, 5-13 de setembro 1994.

CÓRDOVA, A. La historia, maestra de la política. In: TOSCANO, A. M. **História: para que?** México: Siglo Veintiuno Editores, 2004, p. 129-143.

CORRÊA, S. Anticoncepcionais injetáveis na perspectiva feminista: o debate histórico e os novos desafios. **Políticas, mercado, ética: demandas e desafios no campo de saúde reprodutiva**. São Paulo: Ed. 34, Comissão de Cidadania e Reprodução, 1998, p. 25-41.

_____. Cairo+10: a controvérsia não acabou. In: CAETANO, A. J.; ALVES, J. E. D.; CORRÊA, S. (Orgs.). **Dez anos do Cairo**. Tendências da fecundidade e direitos reprodutivos no Brasil. Campinas: Associação Brasileira de Estudos Populacionais – Abep, 2004, p. 41-48.

_____. PAISM: uma história sem fim. **Revista Brasileira de Estudos de População**, Abep, v. 10, n. 1/2, 1993.

CORREA, S.; ÁVILA, M. B. Direitos sexuais e reprodutivos – Pauta global e percursos brasileiros. In: BERQUÓ, E. (Org.). **Sexo & vida**: panorama da saúde reprodutiva no Brasil. Campinas: Editora da Unicamp, 2003.

CORRÊA, S.; PIOLA, S.; ARILHA, M. **Cairo em ação**: estudo de caso Brasil USA: Population Reference Bureau, 1998.

COSTA, A. M. **PAISM**: uma política de assistência integral à saúde da mulher a ser resgatada. São Paulo: Comissão de Cidadania e Reprodução, 1992.

_____. Relatório de oficina de trabalho. **Políticas de saúde, equidade e gênero. Atualizando a agenda**. Águas de Lindóia, 25 e 26 de agosto de 1997.

FEBRASGO – Federação Brasileira de Associações de Obstetrícia; ASSOCIAÇÃO PATHFINDER DO BRASIL; CDD – Organização Católica pelo Direito de Decidir. **O papel do misoprostol na prevenção da mortalidade e morbidade materna e neonatal**. São Paulo, outubro de 2008 (Relatório técnico).

FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE PLANIFICACIÓN DE LA FAMILIA. **Derechos sexuales**: na declaración de IPPF. United Kingdom, outubro 2008.

HEILBORN, M. L. Experiência da sexualidade, reprodução e trajetórias biográficas juvenis. In: HEILBORN, M. L.; AQUINO, E. M.; BOZON, M.; KNAUTH, D. (Orgs.). **O aprendizado da sexualidade**: reprodução e trajetórias sociais de jovens brasileiros. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz & Garamond Universitária, 2006, p. 29-57.

HEILBORN, M. L.; AQUINO, E. M.; BOZON, M.; KNAUTH, D. (Orgs.). **O aprendizado da sexualidade**: reprodução e trajetórias sociais de jovens brasileiros. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz & Garamond Universitária, 2006.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Síntese dos indicadores sociais** – Uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio de Janeiro, 2007.

INTERNATIONAL Women’s Health Coalition. **Detailed Analysis of 2009 CPD Resolution**. Disponível em: <http://www.iwhc.org/index.php?option=com_content&task=view&id=3580&Itemid=824>. Acesso em: 07 ago. 2009.

JORNAL MOVIMENTO, n. 229, de 19 a 25 de novembro de 1979.

JORNAL MULHERIO, São Paulo, n. 16, Ano IV, maio/junho de 1984.

JORNAL MULHERIO, São Paulo, n. 21, Ano V, abril/maio/junho de 1985.

JORNAL MULHERIO, São Paulo, n. 28, Ano VII, março/abril de 1987.

JORNAL MULHERIO, São Paulo, n. Ano 02, julho/agosto de 1982.

JORNAL MULHERIO, São Paulo, s/d.

LAGO, T. G. **Políticas nacionais de rastreamento do câncer de colo uterino**: análise do período 1998-2002. Campinas: Nepo/Unicamp 2006. Disponível em: <<http://libdigi.unicamp.br/document>>.

LAGO, T.; LIMA, L. Assistência à gestação, ao parto e ao puerpério: diferenciais regionais e desigualdades socioeconômicas. **Dimensões do processo reprodutivo e da saúde da criança**. Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde da Criança e da Mulher: PNDS 2006. Cebrap, Ministério da Saúde, 2009.

LYRA, J.; NASCIMENTO, P. Desejo, compromisso e prazer: a participação masculina no campo da saúde reprodutiva. In: SANTOS, T. F. (Org.). **Saúde sexual e reprodutiva**: uma abordagem multidisciplinar. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Editora Massangana, 2002, p. 110-122.

MELO, J. V. A construção de opinião no debate sobre o aborto. In: ÁVILA, M. B.; PORTELLA, A. P.; FERREIRA, V. (Orgs.). **Novas legalidades e democratização da vida social**: família, sexualidade e aborto. Rio de Janeiro: Garamond, 2005, p. 221-231.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Datasus. SIM. Tabnet [acesso em 25/5/2009]. Dados apresentados por Tânia Lago no Seminário “Mortalidade Materna e Direitos Humanos no Brasil”. CCR, Cebrap, maio 2009.

_____. **Mortalidade materna**. Nota técnica, maio, 2009. Dados apresentados por Tânia Lago no Seminário “Mortalidade Materna e Direitos Humanos no Brasil”. CCR, Cebrap, maio 2009.

NUNES, M. J. R. De mulheres, sexo e igreja: uma pesquisa e muitas interrogações. In: COSTA, A. O.; AMADO, T. (Orgs.). **Alternativas escassas** – saúde, sexualidade e reprodução na América Latina. São Paulo: Prodir/Fundação Carlos Chagas; Rio de Janeiro: Editora 34, 1994, p. 175-203.

OLIVEIRA, E. M. Os sujeitos da luta pela legalização do aborto. In: ÁVILA, M. B.; PORTELLA, A. P.; FERREIRA, V. (Orgs.). **Novas legalidades e democratização da vida social**: família, sexualidade e aborto. Rio de Janeiro: Garamond, 2005, p. 131-134.

OLIVEIRA, F. Black women, racism and poverty: maternal death in Northeast Brazil. Texto apresentado no Seminário Furthering the Advancement of the Cairo Agenda in Latin America and the Caribbean: socio-cultural approaches to human rights and gender equality. Princeton, New Jersey: UNFPA, 7-9 December 2005.

OLIVEIRA, F.; GALVÃO, J.; GREENHALGH, L.; RIOS, L. F.; PAZELLO, M.; CITELI, M. T.; CORRÊA, S. **Olhar sobre a mídia**. Belo Horizonte: Mazza Edições, Comissão de Cidadania e Reprodução, 2002.

OLIVEIRA, M. C.; BALTAR DA ROCHA, M. I. (Orgs.). **Saúde reprodutiva na esfera pública e política na América Latina**. Campinas: Editora da Unicamp/Nepo, 2001.

OSIS, M. J. M. D. PAISM: um marco na abordagem da saúde reprodutiva no Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v.14, supl. 1, 1998.

PATRIOTA, C. T. Cairo+10: os desafios no Brasil e na América Latina. In: CAETANO, A. J.; ALVES, J. E. D.; CORRÊA, S. (Orgs.). **Dez anos do Cairo**. Tendências da fecundidade e direitos reprodutivos no Brasil. Campinas: Associação Brasileira de Estudos Populacionais – Abep, 2004, p. 59-64.

PAZELLO, M.; CORRÊA, S. Aborto: mais polêmicas à vista! Carta da Guanabara. Rio de Janeiro, 5 de dezembro de 2001. In: COMISSÃO DE CIDADANIA E REPRODUÇÃO. **Olhar sobre a mídia**. São Paulo: Comissão de Cidadania e Reprodução; Belo Horizonte: Maza Edições, 2002. p 147-183.

PENA, M. V. J.; CORREIA, M. C.; BRONKHORST, B. V.; OLIVEIRA, I. R. **A questão de gênero no Brasil**. Rio de Janeiro: Banco Mundial e Cepia – Cidadania, Estudo, Pesquisa, Informação e Ação, 2005.

PERPÉTUO, I. Anticoncepção. Relatório **Final Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde da Criança e da Mulher: PNDS 2006**. Cebrap, Ministério da Saúde, jun. 2008. Disponível em: <<http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/pnds/index.php>>.

PERPÉTUO, I.; WONG, L. Desigualdade socioeconômica na utilização de métodos anticoncepcionais no Brasil: uma análise comparativa com base nas PNDS 1996 e 2006. **Dimensões do processo reprodutivo e da saúde da criança**. Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde da Criança e da Mulher: PNDS 2006. Cebrap, Ministério da Saúde, 2009.

PITANGUY, J. Introdução. In: PENNA, M. V. J.; CORREIA, M. C.; BRONKHORST, B. V.; OLIVEIRA, I. R. **A questão de gênero no Brasil**. Rio de Janeiro: Banco Mundial e Cepia – Cidadania, Estudo, Pesquisa, Informação e Ação, 2005, p. XV-XXIX.

PITANGUY, J.; MOTA, A. (Orgs.). PITANGUY, J.; MOTA, A. (Orgs.). **Os novos desafios da responsabilidade política**. Rio de Janeiro: Cepia, 2005 (Cadernos Fórum Civil, ano 7, n. 6).

RIBEIRO, L. Anticoncepção e Comunidades Eclesiais de Base. In: COSTA, A. O.; AMADO, T. (Orgs.). **Alternativas escassas – saúde, sexualidade e reprodução na América Latina**. São Paulo: Prodir/Fundação Carlos Chagas; Rio de Janeiro: Editora 34, 1994, p. 143-171.

SENADO FEDERAL. **Lei n.º 9.263**, de 12 de janeiro de 1996.

SEPPPIR. Racism, social movements, public policies and human rights in Latin America. In: Seminário **Furthering the Advancement of the Cairo Agenda in Latin America and the Caribbean: socio-cultural approaches to human rights and gender equality**. Princeton, New Jersey, UNFPA , 7-9 December 2005.

UNCT. **Uma leitura das Nações Unidas sobre os desafios e potenciais do Brasil.** Brasília, 2005. Disponível em: <http://www.onu-brasil.org.br/doc/CCABrasil2005_por.pdf>.

UNFPA. **The world reaffirms Cairo:** Official Outcomes of the ICPD at Ten Review, UNFPA, 2005.

VÁSQUEZ, R. Algunas lecciones aprendidas desde las organizaciones de mujeres. In: **Foro Internacional Exigibilidad de los Derechos:** El Caso de los Derechos Sexuales y Reproductivos. La Paz, UNFPA, 2005, p. 80-85.

VENTURA, M. **Direitos reprodutivos no Brasil.** 2.^a ed., 2004.

_____. **Direitos reprodutivos no Brasil.** São Paulo: The John D. And Catherine T. MacArthur Foundation, 2002.

VENTURA, M.; IKAWA, D.; PIOVESAN, F.; BARSTED, L. L. **Direitos sexuais e direitos reprodutivos na perspectiva dos direitos humanos.** Rio de Janeiro: Advocaci – Advocacia Cidadã pelos Direitos Humanos, 2003.

VIEIRA, E. M., Políticas públicas e contracepção no Brasil. In: BERQUÓ, E. (Org.). **Sexo & vida:** panorama da saúde reprodutiva no Brasil. Campinas: Editora da Unicamp, 2003.

VILLELA, W. V.; ARILHA, M. Sexualidade, gênero e direitos sexuais e reprodutivos. In: BERQUÓ, E. (Org.). **Sexo & vida:** panorama da saúde reprodutiva no Brasil. Campinas: Editora da Unicamp, 2003.

VISCARRA, O. (Org.). **Foro Internacional Exigibilidad de los Derechos Humanos:** El Caso de los Derechos Sexuales y Reproductivos. La Paz: UNFPA, 2005.

WONG, L. Fecundidade e aspectos reprodutivos. **Relatório Final Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde da Criança e da Mulher:** PNDS 2006. Cebrap, Ministério da Saúde, jun 2008.

Igualdade e desigualdade de gênero no Brasil: um panorama preliminar, 15 anos depois do Cairo*

José Eustáquio Diniz Alves
Sônia Corrêa



Moldura conceitual e política

A Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento (CIPD), realizada na cidade do Cairo em 1994, completa 15 anos em 2009. Os resultados da CIPD têm sido com razão interpretados como uma mudança de paradigma, que deixou para trás uma visão instrumental para abordar as questões de população e desenvolvimento, adotando uma perspectiva de desenvolvimento humano, empoderamento das mulheres, igualdade de gênero, saúde e direitos reprodutivos. Além de se pautar pela afirmação e ampliação dos direitos humanos, a CIPD integrou o ciclo das conferências sociais das Nações Unidas, como a Conferência da Criança (1990), do Meio Ambiente (Rio, 1992),

* Este texto foi escrito para o Seminário Brasil, 15 anos após a Conferência do Cairo, da Abep, realizado em 11 e 12 de agosto de 2009, em Belo Horizonte. Os autores agradecem o apoio e a colaboração da aluna do mestrado da ENCE/IBGE, Angelita Alves de Carvalho.

a Conferência Mundial de Direitos Humanos (Viena, 1993), a Cúpula para o Desenvolvimento Social (Copenhague, 1995), a IV Conferência Mundial sobre a Mulher (Pequim, 1995), a Cúpula do Milênio (2000), a Sessão Especial da Assembleia Geral sobre HIV (2001) e a Conferência contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e formas correlatas de Intolerância (Durban, 2001). Esses eventos, realizados após o fim da Guerra Fria, aconteceram em um interregno favorável para ampliação dos debates sobre desenvolvimento e cooperação internacional dos anos 1990.

O governo brasileiro é signatário pleno do Programa de Ação da CIPD do Cairo, assim como das demais conferências da ONU mencionadas, que, como se sabe, resultaram numa agenda cumulativa de recomendações de políticas públicas nas áreas de direitos humanos e políticas sociais e ambientais. Essa compreensão é fundamental, pois mostra que um balanço dos debates públicos e a implementação de política voltada para a promoção da igualdade de gênero não podem ser feitos, exclusivamente, a partir dos efeitos da CIPD, mas devem constituir um exercício mais amplo e contínuo que examine as interseções existentes nesse conjunto de recomendações, em especial no que se refere às vinculações entre o programa de ação da CIPD, a Plataforma de Ação da Conferência de Beijing-95 e as Metas de Desenvolvimento do Milênio relevantes para o contexto brasileiros (CORRÊA; ALVES, 2005).

Adicionalmente, mesmo uma avaliação que fique restrita ao recorte da CIPD seria uma tarefa complexa, pois os ganhos observados no plano da igualdade de gênero, no âmbito nacional, decorrem de processos de longo prazo, os quais também são cumulativos. Da mesma forma, padrões de discriminação, desigualdade e violência que persistem tampouco podem ser atribuídos exclusivamente ao mau desempenho das leis ou das políticas públicas adotadas nos últimos 15 anos, já que, na maioria das vezes, decorrem de padrões culturais e práticas sociais, cujas raízes devem ser investigadas nos ciclos históricos de longo curso, o que não é possível fazer no contexto desse artigo.

Sobretudo, uma avaliação consistente dos impactos da CIPD no Brasil, no que diz respeito à igualdade de gênero (e das eventuais lacunas), exigiria um exame detalhado de políticas públicas, das lógicas que orientam seus desenhos, desempenho programático e efeitos das mesmas, uma tarefa cujo escopo demandaria pesquisas empíricas e muito mais tempo do que estava a nosso alcance. Também por questões de espaço e escopo do artigo, não serão tratados com a

devida profundidade os aspectos das desigualdades de cor/raça e nem a questão da pobreza. Isso não significa, contudo, que tais interseções não sejam relevantes para compreender ganhos e paradoxos observados no Brasil, nos últimos 15 anos, no que se refere às desigualdades de gênero.

As ideias e informações aqui elaboradas estão organizadas em três grandes blocos. O primeiro comporta, além desta introdução, uma breve discussão acerca do conceito de gênero, suas interpretações e usos e uma seção que, por um lado, trata dos marcos normativos brasileiros relativos à igualdade entre os gêneros e de sua transformação substantiva nos últimos 20 anos e, por outro, descreve rapidamente a evolução da arquitetura institucional, cujo mandato é a promoção da igualdade de gênero e dos direitos das mulheres.

O segundo bloco apresenta um panorama de dados e indicadores quanto a dimensões que podem ser consideradas imprescindíveis para mapear os contornos mais significativos dos ganhos em igualdade e persistências de desigualdade que caracterizam as relações de gênero no Brasil: redução da mortalidade e aumento da esperança de vida; reversão do hiato de gênero na educação; tendências históricas e recentes da população economicamente ativa, segundo características da ocupação e rendimento; uso do tempo e dos afazeres domésticos; dificuldades de conciliação entre trabalho produtivo e família; aposentadorias e pensões; domicílios, família, conjugalidade e comportamento sexual; autonomia feminina e desigualdades de gênero nos espaços de poder; presença feminina nos esportes e na mídia; e aspectos relacionados à violência de gênero e à homofobia.

No último bloco, é feita uma descrição um pouco mais detalhada das políticas públicas desenhadas nos últimos seis anos para assegurar a igualdade entre os gêneros e são tecidas considerações de ordem geral sobre a adequação das políticas existentes para responder aos desafios colocados pelas transformações em curso, bem como por padrões de desigualdade e discriminação recorrentes.

Esse é, sem dúvida, um trabalho preliminar e, em vários aspectos, limitado. Pode, entretanto, ser tomado como primeira etapa de um esforço mais amplo e ambicioso de avaliação dos impactos resultantes de marcos normativos e políticas públicas voltadas para a promoção da igualdade de gênero no Brasil, o qual poderia, idealmente, ser elaborado por ocasião da revisão de 15 anos da IV Conferência Mundial sobre a Mulher (CMM) que se anuncia para o ano de 2010.

Um mundo pós-patriarcal?

O século XX, no mundo e no Brasil, caracterizou-se por transformações econômicas, sociais, culturais, tecnológicas e políticas extensas e profundas, cujos efeitos são inequívocos no que diz respeito às ordens de gênero e sexualidade. Esse ciclo longo foi marcado por transições urbana e demográfica, significando, em grande número de países e especialmente no Brasil, um trânsito de sociedades, predominantemente rurais e agrárias, com altas taxas de mortalidade e natalidade, para novos contextos urbanos, industriais ou de serviços, com elevada incorporação de tecnologias à vida cotidiana. Do ponto de vista demográfico, isso significou redução das taxas de mortalidade e natalidade, aumento da esperança de vida ao nascer e alterações significativas da estrutura etária da população. As pessoas passaram a ter uma vida mais longa, enquanto a idade mediana da população aumentou, impulsionando o envelhecimento populacional. Todas estas transformações tiveram consequências que não são fáceis de serem avaliadas no novo desenho de uma reconfiguração social em constante movimento (ALVES; CORRÊA, 2003).

No que diz respeito mais especificamente aos padrões de gênero e sexualidade, é preciso sublinhar a crescente individualização das sociedades e ampliação da autonomia pessoal, especialmente das mulheres, transformações nos padrões de conjugalidade e família, autonomização da sexualidade (ou separação entre sexualidade e reprodução), com impactos importantes sobre a fecundidade e desdobramentos no que se refere à contestação não apenas de padrões “tradicionalistas” de relações entre gêneros e de famílias, mas também da heteronormatividade compulsória. Essas mudanças, que são evidentes no contexto brasileiro, têm sido interpretadas por vários autores, entre eles o sociólogo sueco Goran Therborn (2006), como sinais contraditórios, mas persistentes, de declínio das estruturas patriarcais de ordenamento das relações privadas e mesmo da lógica que preside a dinâmica da esfera pública:

A história do patriarcado no século XX é basicamente a de um declínio gradual, começando em diferentes pontos no tempo pelo mundo. A primeira ruptura ocorreu nos anos 1910, mediante ampla reforma consensual na Escandinávia e violenta revolução na Rússia. O final dos anos 1940 e o início dos anos 1950 proporcionaram outro importante degrau para baixo, nessa época centrado no Leste Asiático – no Japão, sob ocupação americana, e na China por meio da Revolução Comunista. A tomada comunista da Europa Oriental significou

que os sinos lá também dobraram pelo patriarcado institucionalizado. Sem ser implementada em curto prazo, a Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU assinalou importante vitória global e constitucional contra o patriarcado. Finalmente, os anos que se seguiram a “1968”, em particular os anos por volta de 1975 (Ano Internacional da Mulher), provocaram uma onda mundial contra os poderes e privilégios especiais de pais e maridos, com as primeiras rupturas vindas da Europa Ocidental e da América do Norte, mas sem deixar nenhuma parte do planeta intocada (THERBORN, 2006, p. 430).

Sem dúvida, os fatores que têm insuflado essas transformações de longo curso são múltiplos e complexos. Contudo, como lembram vários analistas que se debruçaram sobre esse fenômeno de longo curso, a dimensão política e cultural é crucial e não pode ser inteiramente compreendida sem que se reconheçam os esforços mobilizados pelas próprias mulheres (*women agency*) para alterar as lógicas de dominação masculina e desigualdade que, durante séculos, caracterizaram as relações entre os gêneros, quer seja na esfera privada, quer seja no âmbito público (APPADURAI, 1996; CASTELLS, 1997; GIDDENS, 1992). Por exemplo, os ganhos legislativos e de políticas públicas registradas no Brasil nos últimos 25 anos podem e devem ser atribuídos à capacidade de mobilização das próprias mulheres e, especialmente, ao movimento feminista. Contudo, essa “revolução”, cujos efeitos são multifacetados, capilares e profundos, não se completou.

Várias sociedades contemporâneas no seu conjunto, ou segmentos de sociedades, podem, eventualmente, ser hoje descritas como pós-patriarcais. Porém, como bem sabemos, mecanismos legais e culturais de subordinação das mulheres, que poderiam facilmente ilustrar os clássicos escritos feministas sobre patriarcado, continuam vigentes em muitos países. Mesmo no caso das sociedades em que profundas transformações dos sistemas sexo/gênero estão em curso, padrões androcêntricos persistem no ordenamento da economia, na sociabilidade cotidiana e, sobretudo, no plano das práticas políticas, que não se desvencilharam dos vestígios de patriarcalismo, em especial no que diz respeito à permeabilidade entre lógicas pública e privadas.

Em muitos contextos, inclusive no Brasil, como bem analisa Esping-Andersen (2009), as biografias femininas e as escolhas das mulheres, ao longo do ciclo de vida, se alteraram radicalmente num espaço de tempo muito curto, várias vezes em menos de uma geração. Hoje, as trajetórias das mulheres são muitos similares às dos homens em termos de acesso à educação, opções

profissionais e conjugais. Porém se no início do século XXI as mulheres estão definitivamente nos espaços públicos do mundo do trabalho e da política, em nenhum país – nem mesmo no mundo nórdico – os homens compartilharam, na mesma proporção, os espaços privados e as responsabilidades da reprodução social, ou seja, da esfera que as economistas feministas definem como a “economia do cuidado” (RAZAVI, 2007). Adicionalmente, as rápidas transformações observadas na esfera da sexualidade e dos padrões de fecundidade que estão em curso nem sempre têm sido acompanhadas por mecanismos que assegurem às mulheres acesso a informações, métodos anticoncepcionais e serviços de saúde, ou mesmo proteção dos direitos fundamentais para garantir sua autonomia sexual e reprodutiva.

Finalmente – mas não menos importante –, tanto no cenário global quanto no contexto brasileiro, as rápidas transformações em curso nas esferas do gênero e da sexualidade não transcorrem sem obstáculos ou reações regressivas, suscitando resistências sutis, movimentos de acomodação cultural e, sobretudo, respostas sistemáticas e virulentas por parte de atores institucionais e sociais, cujas doutrinas ou ideologias visam explicitamente restabelecer as antigas ordens de gênero e sexualidade. Essas posições são particularmente flagrantes no contexto do chamado “retorno do religioso”, que, sob a forma de dogmatismo, caracteriza as mais diversas tradições religiosas (CORRÊA; PARKER; PETCHESKY, 2008).

Entretanto, o apego a lógicas patriarcais e heteronormativas não é privilégio ou monopólio dos dogmatismos religiosos. Seja de forma explícita, seja de maneira menos óbvia, concepções regressivas e reativas às mudanças em curso nos domínios continuam a circular nos discursos e práticas de instituições seculares – como os sistemas educacionais e judiciais e nos espaços da sociabilidade cotidiana. Essas concepções e as dinâmicas políticas que delas decorrem são, possivelmente, as barreiras mais difíceis de desalojar quando se trata de traduzir em realidades as promessas de igualdade e direitos humanos anunciadas pela CIPD e demais conferências da década de 1990.

Dito de outro modo, ainda que os autores que apontam para a emergência de sociedades pós-patriarcais não estejam equivocados, esse movimento não é linear ou homogêneo, seja em sociedades específicas, seja no mundo em geral. Sobretudo, embora sejam evidentes os ganhos observados nos planos normativos e socioculturais, não é possível afirmar que em todos os contextos eles serão

automaticamente sustentados do ponto de vista político ou efetivamente traduzíveis para o mundo da vida.

O conceito de gênero: teorias, legitimação e usos

No contexto desse artigo, é produtivo examinar, ainda que de maneira breve, as trajetórias e usos do conceito de gênero. Em primeiro lugar, porque os dados estatísticos que serão apresentados a seguir devem ser lidos e interpretados não apenas como medidas de diferenciação entre os sexos, mas também como marcadores de transformações e/ou persistências observadas no plano do sistema sexo/gênero, ou seja das lógicas socioculturais que dão significado e materialidade às concepções de masculino e feminino e às relações entre esse dois termos. Em segundo, porque o Programa de Ação da CIPD foi o primeiro texto resultante de uma negociação intergovernamental das Nações Unidas a adotar o termo gênero.

Sem dúvida, o conceito já era então conhecido e circulava em textos do sistema das Nações Unidas, especialmente documentos de pesquisa. Contudo, no processo preparatório da CIPD (1993-1994), ele seria definitivamente legitimado enquanto linguagem de política pública global, a ser negociada pelos Estados membros das Nações Unidas. Até então, em textos do mesmo teor, especialmente documentos produzidos no contexto das análises sobre população e desenvolvimento, quando apontadas, as desigualdades entre homens e mulheres eram referidas a partir das categorias de *status* ou de papéis sociais. E, como se verá a seguir, tão logo “legitimado”, o conceito de gênero seria objeto de controvérsias e ataques por parte das vozes conservadoras.

Mas, como se sabe, duas décadas de teorização sobre gênero precederam esse momento de legitimação. Como bem lembra Scott (1988), o recurso à categoria gramatical “gênero” como ferramenta conceitual para examinar as desigualdades entre homens e mulheres coincidiu com a turbulência epistemológica dos anos 1970, tendo como inspiração o reconhecimento de que não havia soluções fáceis para problemas difíceis, ou seja: as tradições teóricas disponíveis não davam conta das interrogações teóricas feministas. Ao inventar gênero, as feministas se distanciaram das correntes estruturais e historicistas que haviam até então informado seus esforços e assumiram o chamado “giro” linguístico: foco nos discursos como fontes de normatização e hierarquia e preocupação com

variabilidade cultural dos significados de “gênero” das normas e práticas sociais. Nessa inflexão foi inequívoca a contribuição da antropologia social. Não apenas as teóricas feministas dos anos 1970 fizeram um retorno crítico aos clássicos da disciplina – como Levy-Strauss, Margareth Mead, Bronislaw Malinowsky e Evans Pritchard –, como muitas delas eram/são antropólogas (ROSALDO; LAMPHERE, 1974; RUBIN, 1975; STRATHERN, 1980; ORTNER; WHITEHEAD, 1981; VANCE, 1984).¹

Desses investimentos resultou uma moldura teórica que concebe o masculino, o feminino e a sexualidade como construções socioculturais e contesta concepções essencialistas – provenham elas das doutrinas religiosas ou dos discursos científicos – que definem os homens, as mulheres e o sexo como “naturalmente determinados”. Para retomar Joan Scott (1988): “gênero é a organização social da diferença sexual”, fórmula que retoma, aprofunda e aprimora a crítica inaugurada por Simone de Beauvoir ao interrogar, em *O segundo sexo*, a “anatomia como destino”.

Desde um primeiro momento, feministas diferiram quanto aos recortes e ênfases nas aplicações do conceito de gênero. Algumas das teóricas e pesquisadoras dos anos 1970 – como Gayle Rubin, Shelley Ortner e Carol Vance – sempre enfatizaram a dimensão da sexualidade em seus esforços de elaboração. Rubin, inclusive, num segundo texto de 1984, critica a fórmula *sistema sexo/gênero*, que ela mesma havia “inventado” em 1975, e propõe que gênero e sexualidade sejam concebidos como esferas da vida social que, ao mesmo tempo, se interseccionam e se distinguem.² Mas essa ênfase ou inquietação não está presente no conjunto da produção sobre gênero que se multiplicou a partir dos anos 1980. Esse não é um aspecto trivial, seja do ponto de vista do debate teórico, seja no que diz respeito aos termos e consequência da legitimação político-institucional do conceito de gênero na CIPD.

¹ A produção teórica do período, portanto, não apenas estabeleceu novos parâmetros para examinar as lógicas de sexo/gênero, como também elaborou críticas importantes quanto ao uso impensado de categorias ocidentais de análise, o que não é um aspecto trivial, quando se trata de pensar a articulação entre gênero e população ou gênero e demografia.

² Ao propor esse deslocamento, Rubin se aproxima de antropólogos sociais, como Richard Parker, que em seus estudos lança mão de um sistema triplo de significado, prática e regulação da sexualidade, assim como de sociólogos interacionistas, como John Gagnon e Kenneth Plummer, que usam *script* como uma categoria nodal para analisar identidades, práticas e mudanças sociais nos terrenos de gênero e sexualidade.

Não é possível resgatar aqui os muitos meandros dos debates teóricos contemporâneos sobre gênero e sexualidade. Mas é importante referir que, no início dos anos 1990 – coincidindo, portanto, com os primeiros momentos do ciclo de conferências sociais da ONU –, já estavam disponíveis textos que contestavam a dessexualização e impregnação binária das concepções e usos correntes do conceito de gênero. Embora no Brasil e no mundo, a autora mais conhecida dessa corrente seja Judith Butler (1990, 1993, 2004a e b), várias outras teóricas podem ser incluídas nesse grupo, como, por exemplo, Gayle Rubin e Carol Vance (já mencionadas), Adrienne Rich (2007), a bióloga feminista Anne Fausto-Sterling (1993, 2000), Secwik (1990), Elizabeth Grosz (1994), entre outras.

Em linhas gerais, essas várias autoras questionam os traços essencialistas que permanecem ativos nas concepções feministas que concebem o sexo como uma realidade biológica (base material), sobre a qual o “gênero” (construção cultural) se adiciona tal como uma cobertura de bolo, ou, se quisermos, uma dimensão superestrutural. Para citar Butler (1990, p. 271) diretamente:

Na medida em que não existe uma essência que o gênero expressa ou externaliza nem um ideal objetivo a que o gênero aspira, ou seja, já que o gênero não é um fato, os vários atos de gênero é o que criam o gênero, e sem esses atos o gênero não existiria. O gênero é por tanto uma construção que constantemente oculta sua gênese.

Fausto-Sterling (2000) articula as proposições teóricas de Butler (1990, 1993) e Grosz (1994) com novos achados da embriologia e da biologia molecular para afirmar que o “sexo” – ou seja, o corpo material – é inseparável dos seus significados culturais. Segundo a autora, o corpo biológico tanto produz sexo e gênero, quanto é ele mesmo produzido pela saturação dessas categorias. Para ilustrar essa ideia complexa, ela lança a mão da fita de Moebius, elaborada por Escher, cujo dentro e fora são parte de um *continuum* em que transita uma fileira de formigas gigantes.

Ao mesmo tempo em que esse movimento teórico se desenrolava no mundo acadêmico, no plano político – em particular no contexto das instituições do chamado complexo de governança global –, a perspectiva feminista ganhava visibilidade e legitimidade, inicialmente nos termos do chamado debate “mulher e desenvolvimento” (WID), que foi posteriormente renomeado “gênero e desenvolvimento” (MOSER, 1995; YOUNG, 1991, entre outras). Nesse processo de institucionalização (*mainstreaming*), a moldura teórica que prevaleceu

foi, sem dúvida, a concepção dual homem/mulher e cultura/biologia. Isso se deu tanto porque essa era a visão hegemônica no ativismo feminista global quanto porque tinha maiores possibilidades de ser incorporada pelas instituições que se buscava influenciar (que, inclusive, a consideravam demasiadamente radical).

Portanto, é significativo que, tão logo foi legitimada, essa fórmula mais “bem comportada” de gênero tornou-se objeto de reações conservadoras virulentas, as quais, inclusive, iriam, surpreendentemente, transpor para os debates da ONU as perspectivas mais radicais acerca de gênero e sexualidade que estavam sendo pensadas no âmbito acadêmico. Em março de 1995, durante o Comitê Preparatório para a Conferência de Beijing, grupos vinculados à direita religiosa norte-americana circularam panfletos usando e distorcendo os argumentos desenvolvidos por Fausto-Sterling num artigo publicado em 1993, no qual ela identificava cinco possibilidades de diferenciação sexual (gêneros) no espectro biológico que vai da mulher ao homem. Panfletos assinados pela Coalizão da Mulher e da Família rusavam a imagem dos gêneros para fazer a seguinte argumentação:

“Infelizmente existe um ‘feminismo do gênero’, frequentemente homossexual que promove com energia a idéia que o gênero é alguma coisa fluida, mutável, dissociada da condição natural de ser homem ou mulher. De acordo com essa ideologia feminista homossexual existem pelo menos cinco gêneros.” (GIRARD 2007, p. 334 e pp 175)

Esse e outros grupos, com base nessa argumentação pressionavam os delegados no sentido que impedissem que termo gênero fosse incluído no documento em negociação (GIRARD, 2007).³ Daí resultou que o termo gênero ficou, de fato, entre colchetes e várias delegações solicitaram ao secretariado da conferência uma definição do mesmo. Esse impasse só foi resolvido um pouco antes da conferência de Beijing, quando um grupo técnico concluiu que o termo deveria ser mantido e interpretado tal como vinha sendo utilizado pelo sistema ONU. Contudo, essa definição estava disponível em outros documentos do sistema – como o Relatório de Desenvolvimento Humano de 1995 que foi dedicado a “Gênero” – e, nas várias conferências da década de 1990, essa definição

³ Os panfletos suscitaram conversas de corredor com delegados sobre o que seriam os cinco gêneros. Segundo algumas versões eles seriam: a plena liberdade sexual heterossexual, o homossexualismo masculino, o lesbianismo, a pedofilia e a zoofilia. É também significativo registrar que naquele momento uma parcela substantiva das ativistas envolvidas com o processo de Beijing não tinha conhecimento das teorias de gênero e sexualidade a que se referia o panfleto e muitas ficaram ‘moralmente’ indignadas com a acusação.

“clássica” seria amplamente divulgada tanto por agências do sistema quanto por iniciativa das próprias feministas:

Gênero se refere ao conjunto de relações, atributos, papéis, crenças e atitudes que definem o que significa ser mulher ou homem na vida social. Na maioria das sociedades as relações de gênero são desiguais e desequilibradas no que se refere ao poder atribuído a mulheres e homens. As relações de gênero, quando desiguais, tendem a aprofundar outras desigualdades sociais e a discriminação de classe, raça, casta, idade, orientação sexual, etnia, deficiência, língua ou religião, dentre outras. Os desequilíbrios de gênero se refletem nas leis, políticas e práticas sociais, assim como nas identidades, atitudes e comportamentos das pessoas. Os atributos e papéis relacionados ao gênero não são determinados pelo sexo biológico. Eles são construídos histórica e socialmente e podem ser transformados. (HERA, 1998)

A definição produzida pela iniciativa HERA, ainda que de maneira bastante convencional, inclui conteúdo específico em relação à sexualidade não heteronormativa. Entretanto, nos textos institucionais da ONU e de Estados nacionais, ou mesmo documentos produzidos por feministas, nem sempre o uso do gênero comporta as sexualidades.⁴ No caso da ONU, muitas vezes isso é uma expressão de cautela institucional, pois se temem reações desfavoráveis por parte de países membros. Contudo, essa é uma cautela, em grande medida, inútil, pois, como vimos, desde março de 1995, nessas arenas globais, o termo gênero sempre evoca sexualidades e suscita controvérsias. Isso aconteceu nos processos de revisão de cinco e dez anos da IV CMM e persiste como tensão permanente nos debates do Comitê CEDAW, da Comissão do Status da Mulher e no próprio Conselho de Direitos Humanos.

Além disso, e, sobretudo, nas realidades culturais, sociais e políticas dos contextos nos quais devem ser implementadas as recomendações das conferências da década de 1990, as demandas por serviços e direitos que se fazem hoje visíveis mostram que é inadequado e insustentável continuar pensando as agendas de gênero, política pública e direitos humanos a partir da perspectiva dualista (homem/mulher, cultura/natureza). Para tomar o Brasil como exemplo, uma pauta consistente de políticas públicas em população e desenvolvimento não pode desconsiderar as muitas demandas do movimento LGBT em relação a educação, trabalho e saúde sexual e reprodutiva, por exemplo. Para ilustrar as insuficiências do “binarismo de gênero”, basta lembrar que há pelo menos duas novidades importantes em termos de medidas de política nesse campo: o pro-

⁴ Essa lacuna é particularmente flagrante nas análises sobre gênero e economia.

tocolo do SUS para cirurgias de reassignação não gênero e portarias adotadas tanto no sistema educacional quanto no SUS para permitir que travestis e pessoas transgêneros que buscam essas instituições sejam chamadas e reconhecidas por seu nome social.

Sem dúvida, distanciar-se dos dualismos de gênero não é exatamente um exercício trivial para o campo dos estudos de população e demografia. Em primeiro lugar, porque, como bem sublinhou Maria Coleta de Oliveira, nos seus comentários à primeira versão desse artigo, a reprodução e seus efeitos em termos de fecundidade e estrutura populacional continuam a ser o objeto principal da disciplina. Em segundo, porque o binarismo masculino-feminino é um *leitmotiv* dos estudos quantitativos em gênero, população e desenvolvimento que têm sido realizados nos últimos 20 anos. Mas, como sabemos, produzir categorias de classificação em sexualidade não é nem tarefa fácil, nem isenta de efeitos não antecipados. Finalmente, mas não menos importante, no campo demográfico, assim como em outros domínios, adotar perspectivas que concebem gênero e sexualidade como categorias contingentes pode ser muito desestabilizador. Uma ilustração dessas dificuldades é que os dados desagregados e a análise que se apresenta a seguir estão, sem dúvida, inscritos numa perspectiva binária de gênero.

Entretanto, o desafio não deveria, ao nosso ver, ser abandonado. Cabe lembrar que não foi exatamente uma tarefa simples legitimar, no campo de população e desenvolvimento, gênero como moldura conceitual adequada para analisar as desigualdades entre homens e mulheres, ou mesmo o reconhecimento de que essas desigualdades são cruzadas e potencializadas por outras desigualdades sociais e econômicas – de classe, raciais, étnicas, de geração ou capacidades. O passo seguinte é, portanto, reconhecer que as desigualdades sociais, inclusive de gênero, são também atravessadas pelos efeitos de discriminação, exclusão e estigma das hierarquias da sexualidade que decorrem da heteronormatividade como ideal prescritivo.

Se dúvidas persistem quanto ao sentido de tal investimento, vale a pena retomar Butler (2004a) quando ela afirma que teorizar sobre gênero e sexualidade, como categorias instáveis e contingentes, não é uma mera elocubração acadêmica, mas sim um esforço intelectual motivado por questões éticas, tais como: como definimos os termos do que significa ser humano? Quem conta como “humanidade” e deve ser respeitado como pessoa e ter direitos humanos garantidos? No contexto específico desse artigo, caberia, portanto perguntar: serão as pessoas cuja

sexualidade difere da norma heterossexual e reprodutiva – especialmente travestis, transexuais e intersexuais – menos “humanos” do que os homens e mulheres inscritos nas tabelas e gráficos que serão apresentados a seguir?

Reformas jurídicas e políticas de promoção da igualdade de gênero no Brasil

Legislação

Durante a maior parte do século XX, o Brasil conviveu com os princípios discriminatórios do Código Civil de 1916. O texto da lei privilegiava o lado paterno em detrimento do materno, permitia a anulação do casamento adiante da não-virgindade da mulher (mas não do homem), afastava da herança a filha de comportamento “desonesto” e não reconhecia os filhos nascidos fora do casamento, que eram considerados “ilegítimos”, identificava o *status* civil da mulher casada ao dos menores, silvícolas e alienados – ou seja, ao casar, a mulher perdia sua capacidade civil plena, não podendo praticar uma série de atos sem o consentimento do marido. Como afirmou Pena (1981, p. 146):

O Código Civil de 1916, no que se refere aos direitos femininos, representou o reconhecimento e legitimação dos privilégios masculinos; aqueles direitos de fato consistiam na organização coercitiva da dominação do homem na família e na sociedade. Através dele regulou-se e limitou-se o acesso das mulheres ao trabalho e à propriedade.

Este Código, que era a expressão jurídica do patriarcado no Brasil, prevaleceu plenamente em vigor até 1962, quando foi revogado pelo “estatuto da mulher casada” (Lei 4.121/1962), que avançou no tratamento paritário entre os cônjuges, mas não eliminou todos os privilégios do “pátrio poder” (poder dos pais/homens), permanecendo diversos tipos de assimetria de gênero, como no caso das mulheres que eram consideradas “concubinas”. A chamada “Lei do concubinato” (Lei nº 8.971) só entrou em vigor em 29/12/1994.

As conquistas femininas ficaram mais ou menos congeladas nos primeiros dez anos do regime autoritário. Porém, a partir de 1975 (Ano Internacional da Mulher), operou-se um resgate das conquistas e do avanço formal da cidadania, que foram marcantes para a história das mulheres brasileiras. O direito ao divórcio, por exemplo, só passou a vigorar no Brasil com a Lei n. 6.515 de 1977. O processo de redemocratização possibilitou e a criação da “Nova República”

possibilitaram a consolidação de conquistas práticas e jurídicas, consolidadas na Constituição Federal. Segundo Pitanguy e Miranda (2006, p. 23):

A Constituição Federal de 1988 simboliza um marco fundamental na instituição da cidadania e dos direitos humanos das mulheres no Brasil. O texto constitucional inaugura os princípios democráticos e rompe com o regime autoritário militar instalado em 1964. Pela primeira vez na história constitucional brasileira, consagra-se a igualdade entre homens e mulheres como um direito fundamental. O princípio da igualdade entre os gêneros é endossado no âmbito da família, quando o texto estabelece que os direitos e deveres referentes à sociedade conjugal são exercidos igualmente pelos homens e pelas mulheres.

Além dos ganhos inequívocos no que se refere aos chamados direitos fundamentais – dignidade, liberdade, privacidade e igualdade de tratamento perante a lei –, a Constituição brasileira de 1988 não inclui uma cláusula de direito à vida desde concepção, definiu a saúde como direito fundamental e contém uma definição sobre planejamento familiar como direito e responsabilidade do Estado. Também estabeleceu parâmetros de igualdade e equidade entre os gêneros em outros campos, como, por exemplo, no dos direitos trabalhistas e previdenciários. O seu capítulo 5 determina a adequação de todas as normas legais aos parâmetros dos direitos humanos. Essas definições constitucionais seriam gradativamente convertidas em legislação ordinária, cujo significado é relevante para a implementação da CIPD no Brasil, como, por exemplo, o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n. 8.069 de 13/07/1990), a Lei do Planejamento Familiar (Lei 9.263/1996), o Estatuto do Idoso (Lei n. 10.741 de 01/10/2003) e o novo Código Civil brasileiro (Lei 10.406, de 10/1/2002).

As conquistas obtidas no plano interno têm correspondência com vários avanços realizados no âmbito internacional e consolidados em documentos, conferências e tratados, tais como:

- Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948);
- Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher – CEDAW (1979);
- Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura (1989);
- Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes/89;
- Convenção sobre os Direitos da Criança (1990);
- Pacto Internacional dos Direitos Cívicos e Políticos (1992);
- Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1992);

- Programa de Ação da Conferência Mundial de Direitos Humanos de Viena (1993);
- Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher/94;
- Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial sobre a Mulher de Pequim (1995);
- Convenções da OEA, em especial a Convenção para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra as Mulheres, Belém do Pará (1994).

Políticas públicas

As reformas legais mencionadas anteriormente transcorreram num cenário em que também se assistiu o surgimento dos primeiros mecanismos institucionais estatais de promoção da igualdade de gênero. Ainda em 1982, quando da primeira eleição direta para governadores, foram criados conselhos estaduais de direitos da mulher, em vários estados (São Paulo, Goiás, Rio de Janeiro e Paraná). Em 1985, tão logo se iniciou o primeiro governo civil, foi criado o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), com sede institucional no Ministério da Justiça. No contexto desse artigo, é importante mencionar que a criação do CNDM foi recebida com grande apreço e muita visibilidade na Conferência Internacional sobre a Mulher de Nairobi, pois tratava-se do primeiro país sul-americano a estabelecer um mecanismo federal robusto de promoção da igualdade entre os gêneros, sendo muito poucos mecanismos semelhantes em outros países em desenvolvimento.

Embora definido formalmente como instância mista que reunia governo e sociedade civil numa tarefa de indução de novas políticas e controle social, de fato, no período 1985 a 1989, o CNDM desempenhou um papel executivo estratégico no sentido de legitimar uma agenda de igualdade entre gêneros nos planos normativo e institucional. Por exemplo, teve papel crucial na mobilização das organizações de mulheres durante a elaboração da nova Constituição e na negociação com os constituintes em relação aos vários aspectos da nova carta em que se deviam garantir premissas de igualdade e direitos plenos das mulheres.⁵

⁵ Entre outros ganhos importantes, deve-se lembrar que a, despeito do *lobby* de setores religiosos – católicos e protestantes –, a Carta de 1988 não incluiu o princípio de “direito à vida desde a concepção” e garantiu o direito individual de livre decisão reprodutiva e de acesso ao planejamento familiar, premissas cruciais para dar suporte aos debates que se seguiram e continuam até hoje no que diz respeito à autonomia reprodutiva das mulheres.

É importante mencionar que a ação institucional do CNDM se fazia, em linhas gerais, em parceria com grupos feministas e organizações de mulheres, que se haviam conformado no curso da democratização, contando, já na segunda metade dos anos 1980, com razoável institucionalidade e legitimidade política. Dito de outra forma, inaugura-se um modo de conceber e implementar política pública, em que o Estado já não detém monopólio completo do processo e se caracteriza por dinâmicas complexas de conflito e cooperação entre Estado e sociedade.

No período 1989-1993, a estrutura e o trabalho do CNDM foram afetados pela crise institucional que marcou a cena política brasileira no seu conjunto. Sua re-estruturação coincidiu, no tempo, com a preparação para as CIPD e a IV CMM, quando teve lugar uma ampla mobilização com vistas a assegurar que as posições que o governo brasileiro levaria a essas negociações refletissem o conteúdo constitucional, os avanços obtidos em políticas de promoção da igualdade, assim como as posições da sociedade civil.⁶ No momento que se seguiram as conferências, o monitoramento de implementação de suas recomendações foi feito pela Comissão Nacional de População e Desenvolvimento, criada em 1995,⁷ e pelo próprio CNDM.

Entretanto, no final da década, por ocasião da revisão de cinco anos da CIPD e da IV CMM, já se reconheciam as debilidades institucionais do CNDM e indicava-se a necessidade de criação de uma nova instância de perfil executivo e com maior autonomia orçamentária. Em março de 2002, foi criada a Secretaria Especial de Direitos da Mulher, mantendo-se a estrutura paralela do CNDM como mecanismo de indução e monitoramento de composição paritária, ficando sediadas as duas estruturas na Secretaria Especial de Direitos Humanos. Esse movimento de institucionalização executiva completou-se em

⁶ Em janeiro de 1994, aconteceu no Rio de Janeiro a Conferência Internacional Saúde Reprodutiva e Justiça, que reuniu ativistas do mundo inteiro para discutir e lançar os documentos *Vozes das Mulheres para o Cairo*. Em agosto do mesmo ano, por iniciativa da Cepia, Cfêmea, Rede Feminista de Saúde e Comissão de Cidadania e Reprodução, realizou-se a Conferência Nacional Nossos Direitos para o Cairo, da qual também resultou um documento de consenso. No mesmo período, o Ministério das Relações Exteriores realizou uma série de consultas envolvendo a academia e a sociedade civil para produzir os relatórios nacionais para CIPD e a IV CMM e construir as posições a serem levadas a essas negociações. No plano da sociedade civil, as atividades preparatórias para Beijing foram coordenadas pela Articulação de Mulheres Brasileiras, uma rede criada originalmente com o objetivo de mobilização da sociedade civil da IV CMM, que reuniu no Rio de Janeiro mais de 700 participantes.

⁷ Ver texto de Margareth Arilha e Elza Berquó, nesse livro.

2003, quando foi criada a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, com *status* ministerial, sediada na Presidência da República, sendo o CNDM mantido e ampliado como órgão de gestão participativa.

Embora as questões de gênero sejam transversais às diversas áreas setoriais do Estado brasileiro, hoje cabe à Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SEPM) induzir políticas e fomentar articulações intersetoriais e com a sociedade civil. Na missão da SPM está fixada a necessidade de formar parcerias com as diversas instâncias governamentais, percorrendo uma trajetória transversal com os governos federal, estadual e municipal e com as dimensões sociais, raciais, sexuais, étnicas e de pessoas com incapacidades, no sentido de:

- assessorar direta e imediatamente o presidente da República na formulação, coordenação e articulação de políticas para as mulheres;
- elaborar e implementar campanhas educativas e não discriminatórias de caráter nacional;
- elaborar o planejamento de gênero que contribua na ação do governo federal e das demais esferas de governo;
- promover a igualdade de gênero;
- articular, promover e executar programas de cooperação com organismos nacionais e internacionais, públicos e privados, voltados à implementação de políticas para as mulheres;
- promover o acompanhamento da implementação de legislação de ação afirmativa e definição de ações públicas que visem o cumprimento dos acordos, convenções e planos de ação assinados pelo Brasil, nos aspectos relativos à igualdade entre mulheres e homens e ao combate à discriminação, tendo como estrutura básica o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, o Gabinete e três Subsecretarias.

Um aspecto fundamental a ser ressaltado nesse novo ciclo é, sem dúvida, a ampliação dos mecanismos de consulta e participação para formulação das políticas prioritárias. Em 2004 e 2007, foram convocadas duas Conferências Nacionais de Políticas para Mulheres. A I Conferência Nacional resultou no Primeiro Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (I PNPMM), de 2004, que definiu quatro eixos estratégicos: autonomia, igualdade no mundo do trabalho e cidadania; educação inclusiva e não sexista; saúde das mulheres, direitos sexuais e reprodutivos; enfrentamento da violência contra a mulher.

A II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres mobilizou cerca de 200 mil brasileiras que participaram, em todo o país, das conferências muni-

cipais e estaduais e elegeram 2.700 delegadas. No processo de debates estabeleceram-se 11 eixos de atuação prioritária, que foram consolidados no II Plano Nacional de Políticas para Mulheres (II PNPM), a saber:

- I - Autonomia econômica e igualdade no mundo do trabalho, com inclusão social;
- II - Educação inclusiva, não-sexista, não-racista, não-homofóbica e não-lesbofóbica;
- III - Saúde das mulheres, direitos sexuais e direitos reprodutivos;
- IV - Enfrentamento de todas as formas de violência contra as mulheres;
- V - Participação das mulheres nos espaços de poder e decisão;
- VI - Desenvolvimento sustentável no meio rural, na cidade e na floresta, com garantia de justiça ambiental, soberania e segurança alimentar;
- VII - Direito à terra, moradia e Infraestrutura social nos meios rural e urbano, considerando as comunidades tradicionais;
- VIII - Cultura, comunicação e mídia igualitárias, democráticas e não-discriminatórias;
- IX - Enfrentamento do racismo, sexismo e lesbofobia;
- X - Enfrentamento das desigualdades geracionais que atingem as mulheres, com especial atenção às jovens e idosas;
- XI - Gestão e monitoramento do plano.

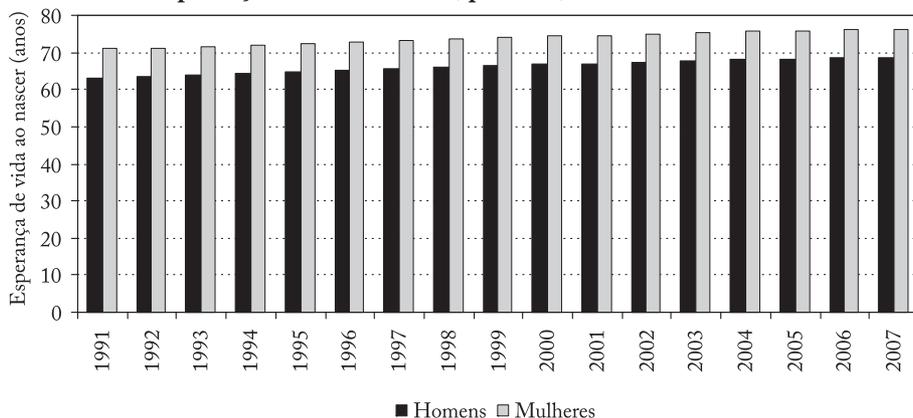
No último bloco desse artigo, examinaremos a consistências entre essas 11 definições estratégicas e as tendências mais significativas que podem ser detectadas no cenário atual de desigualdades (igualdades) de gênero no Brasil.

Panorama estatístico

Redução da mortalidade e avanços da esperança de vida

O decréscimo das taxas de mortalidade e o aumento da esperança de vida são pré-condições para o desenvolvimento econômico e o bem-estar de uma população. A mortalidade precoce interrompe as potencialidades da vida dos indivíduos e, mais especialmente, a alta mortalidade infantil é um fardo para a família e a sociedade, mas especialmente para as mulheres que passam muito tempo grávidas, amamentando e cuidando de crianças, que em situações de baixas condições de saúde não possuem chances de sobrevivência. Como mostra o Gráfico 1, a diferença nos valores da esperança de vida ao nascer de homens e mulheres tem se mantido em torno de 7,6 anos, entre 1991 e 2007.

Gráfico 1
Esperança de vida ao nascer, por sexo, Brasil – 1991-2007



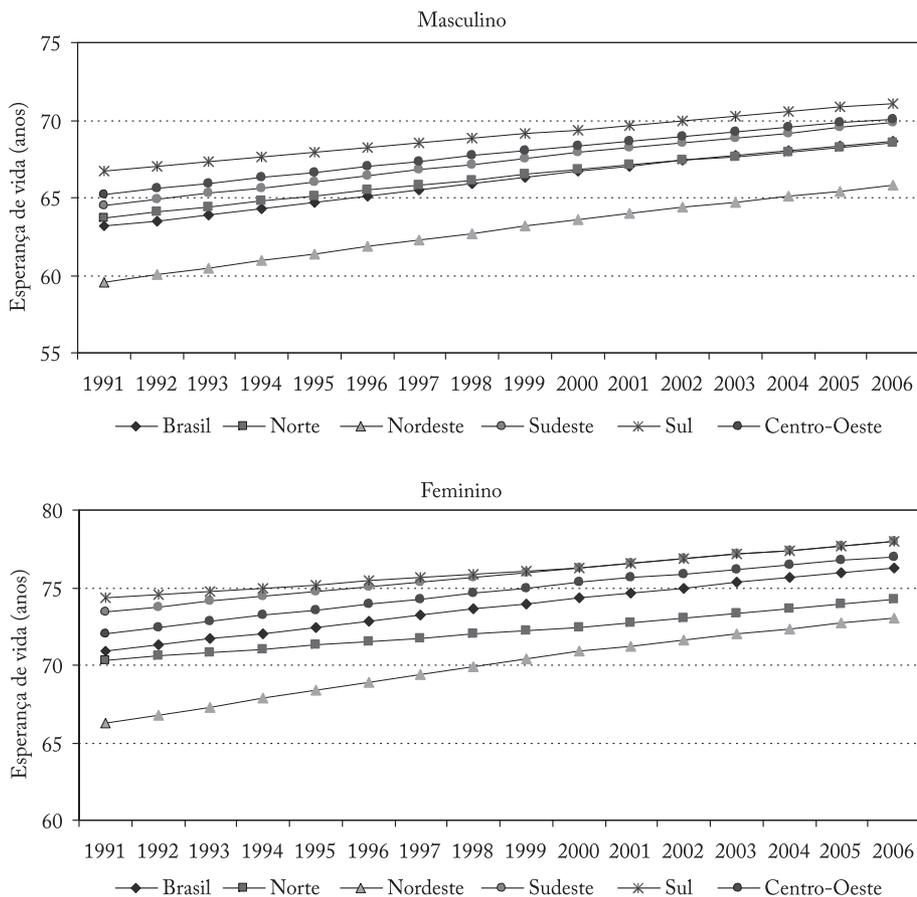
Fonte: Ministério da Saúde/Datasus. IDB 2008.

Em meados do século XX, a taxa de mortalidade infantil no Brasil era de 135 óbitos por mil nascimentos. A esperança de vida ao nascer estava em torno de 49 anos para os homens e 52 anos para as mulheres. O hiato era de três anos a favor das mulheres. Nas décadas seguintes, houve uma melhoria nas condições gerais de saúde do país, com redução da mortalidade infantil e aumento da sobrevivência em todas as idades. Como resultado, a esperança de vida ao nascer das mulheres chegou, em 1991, a 70,9 anos e a dos homens a 63,2 anos, atingindo, em 2006, 76,2 e 68,6 anos, respectivamente (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2008).

O Gráfico 2 mostra a evolução da esperança de vida para o total do Brasil e regiões, para ambos os sexos, entre 1991 e 2006. O hiato de gênero da esperança de vida ao nascer permaneceu acima de sete anos a favor das mulheres em todas as regiões e pode ser explicado pela maior longevidade feminina e pela sobremortalidade masculina por causas externas, na faixa de 15 a 30 anos, pois os homens jovens possuem taxas bastante mais elevadas de mortalidade por homicídios e acidentes de trânsito. De modo geral, existe uma defasagem de 15 anos entre as esperanças de vida de mulheres e homens, com estes últimos atingindo, em 2006, o patamar que as mulheres tinham em 1991. Em termos regionais, nota-se um processo de convergência entre a esperança de vida das regiões mais desenvolvidas e as menos desenvolvidas, embora o Nordeste esteja bem abaixo das demais. O Norte segue a média nacional e as Regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul apresentam as taxas mais elevadas, sendo que esta última

mantém a dianteira por todo o período. As mulheres do Nordeste, em 2006, mesmo estando atrás das demais mulheres do país, tinham esperança de vida maior do que a dos homens de todas as regiões do Brasil.

Gráfico 2
Esperança de vida ao nascer, por sexo, Brasil e regiões – 1991-2006



Fonte: Ministério da Saúde/Datasus. IDB 2009.

Avanços na educação e reversão do hiato de gênero

Historicamente, a educação sempre foi um privilégio dos homens. Assim, a busca da igualdade desse direito entre os sexos tem sido elemento fundamental da cidadania e para a construção da democracia entre os gêneros. Buscando essa igualdade no final do século XX, diversas conferências mundiais se conver-

giram para esse objetivo, destacando-se a Conferência dos Direitos Humanos (1993), a Cúpula do Desenvolvimento Social (1995), a Conferência de População e Desenvolvimento no Cairo (1994), a IV Conferência da Mulher (1995), o Fórum Mundial de Educação (2000), as Metas do Milênio (2000). Em todas, há metas e objetivos que visam a expansão das oportunidades educacionais e a igualdade de gênero para as mulheres. Muitos estudos indicam que níveis mais elevados de escolaridade estão associados com o aumento da cidadania de ambos os sexos e o empoderamento das mulheres, as quais com níveis educacionais mais altos geralmente têm mais capacidade de melhorar a própria qualidade de vida e a de suas famílias.

Os efeitos da educação no empoderamento da mulher manifestam-se de formas variadas, até mesmo pelo aumento do potencial de geração de renda, da autonomia nas decisões pessoais e do controle sobre a própria fecundidade e da maior participação na vida pública. Contudo, estes efeitos não são automáticos, pois dependem muito de circunstâncias individuais e dos contextos social (nível de desenvolvimento econômico, situação do mercado de trabalho e grau de estratificação sexual) e cultural predominantes. Há hipóteses de que o impacto da educação é maior em sociedades que já são relativamente mais igualitárias. Já nas sociedades em que a estratificação sexual é maior, a probabilidade de as mulheres terem acesso a recursos é muito menor que a dos homens e o exercício de sua autonomia é vetado; e nesse caso a educação por si só não será necessariamente transformadora, na ausência de outras mudanças nas normas e nas relações de poder. Em tais circunstâncias, um patamar mais alto de educação será necessário para qualquer mudança.

No caso específico do Brasil, a luta das mulheres em prol da igualdade na educação não é recente. Com a vinda da família real portuguesa ao Brasil e a independência, em 1822, a sociedade brasileira começou a apresentar uma estrutura social mais complexa, aumentando a demanda por educação, que passou a ser vista como um instrumento de ascensão social pelas camadas sociais intermediárias. Foi neste contexto que, pela primeira vez, os dirigentes do país manifestaram preocupação com a educação feminina. E foi aí que o ensino primário passou a ser extensivo às meninas. No século XIX, começaram a aparecer as primeiras instituições destinadas a educar as mulheres, contudo, ao sexo feminino cabia apenas a educação primária, com forte conteúdo moral e social, a fim de fortalecer o papel da mulher enquanto mãe e esposa. Já a

educação secundária feminina ficava restrita, em grande medida, ao magistério (BELTRÃO; ALVES, 2009).

Na educação superior, as dificuldades de acesso eram mais graves, pois as mulheres foram excluídas dos primeiros cursos de Medicina (1808), Engenharia (1810) e Direito surgidos no país e apenas em 1881 o império facultou à mulher a matrícula em curso superior. Contudo, ainda era difícil vencer as barreiras anteriores, pois os estudos secundários eram caros e essencialmente masculinos e os cursos normais não habilitavam as mulheres para as faculdades. Destacase uma grande vitória feminina na educação brasileira: em 1887, Rita Lobato Velho Lopes tornou-se a primeira mulher a obter o título de médica no Brasil (BELTRÃO; ALVES, 2009).

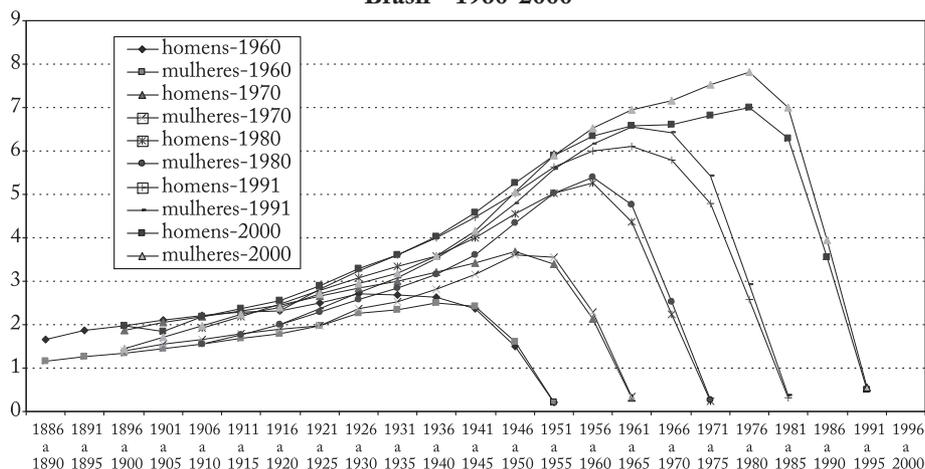
Contudo, aconteceram no século XX as maiores conquistas femininas da educação, principalmente nas últimas décadas, quando as mulheres ultrapassaram significativamente o desempenho dos homens em todos os aspectos da educação, principalmente no que diz respeito a alfabetização, anos de estudo e educação média. Beltrão e Alves (2009) chamam atenção para o fato de que, quando se trabalha a educação por sexo por meio de recortes etários (coortes), notam-se grandes diferenciais entre gerações, bem como a rapidez com que as primeiras gerações de mulheres assumiriam espaços recém-abertos ao público feminino. Contrariamente, a análise agregada faz com que o peso das coortes mais antigas mascare a rapidez com que as mulheres jovens reverteram a desigualdade em cada nível educacional – geralmente este fenômeno, independente do nível de escolaridade, ganha visibilidade apenas quando toda a população feminina apresenta uma média maior que a masculina –, o que acaba por ocorrer consideravelmente mais tarde.

Assim, as mulheres brasileiras entraram no século XXI com níveis educacionais superiores aos dos homens e com uma diferença contínua que vem aumentando, em favor das mulheres. E por isso, atualmente, lidar com as diferenças sem transformá-las em desigualdades é um dos grandes desafios dos formuladores de políticas públicas na atualidade.

O Gráfico 3 mostra a evolução dos anos médios de estudo por coortes de nascimento e permite visualizar o processo de aumento do nível educacional e a reversão do hiato de gênero (*gender gap*). Observa-se que nas idades mais avançadas, em todas as coortes, os homens possuem níveis educacionais maiores do que as mulheres. Contudo, nas coortes mais jovens, as mulheres já

começaram a ultrapassar os homens desde meados do século XX. Pelos dados do censo 2000, percebe-se que as mulheres até 40 anos tinham maior escolaridade do que os homens.

Gráfico 3
Anos médios de estudo, por sexo, segundo coorte de nascimento,
Brasil – 1960-2000



Fonte: IBGE. Censos demográficos 1960, 1970, 1980, 1991 e 2000; Beltrão e Alves (2009).

Esta reversão do hiato de gênero no Brasil foi uma conquista da sociedade, mas resultou, sem dúvida, de um esforço histórico do movimento de mulheres, e contou com a participação de ambos os sexos na luta mais geral pela igualdade de direitos, envolvendo inúmeros atores sociais. Isto não aconteceu apenas no Brasil, mas faz parte de uma mudança mundial de redefinição do papel da mulher na sociedade e de enfraquecimento do sistema patriarcal. A Tabela 1 mostra a taxa de alfabetização da população brasileira de cinco anos e mais de idade, por cor e sexo. Nota-se que, até 1980, no total, a taxa de alfabetização dos homens era maior do que a das mulheres, qualquer que seja a cor considerada. Contudo, a diferença entre as taxas masculinas e femininas (hiato) era bastante elevada em 1940 (8,3%), diminuindo posteriormente até atingir 1,1% em 1980. Em 1991, as mulheres já tinham taxas de alfabetização superiores às dos homens e, em 2000, o hiato cresceu a favor das mulheres.

Este comportamento é um pouco diferenciado por “raça”. Para as mulheres brancas e pretas, a ultrapassagem só aconteceu nos anos 1990, enquanto para as pardas isso ocorreu na década de 1980. Já as mulheres amarelas conti-

nuam com taxas da alfabetização menores do que as dos homens dessa cor, mas superiores àquelas das mulheres das demais cores. As taxas mais baixas foram encontradas entre as mulheres pretas.

Tabela 1
Taxas de alfabetização da população de cinco anos e mais de idade, por cor e sexo, Brasil – 1940-2000

Anos	Em porcentagem									
	Total		Branca		Preta		Amarela		Parda	
	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres
1940	41,1	32,8	49,7	41,0	21,1	14,5	64,4	48,2	28,3	21,0
1950	44,1	37,5	53,9	46,8	24,5	18,8	75,8	66,9	30,2	24,6
1960	55,8	50,7	64,2	59,2	34,8	29,8	83,5	77,7	37,1	64,2
1970	62,3	58,7	73,1	69,6	45,7	41,5	87,2	82,7	46,8	73,1
1980	69,7	68,6	80,4	78,4	57,1	54,3	90,2	86,7	56,6	56,2
1991	75,2	76,4	84,4	84,2	65,4	65,1	93,2	91,4	65,5	67,7
2000	82,6	83,9	90,6	90,5	73,7	74,0	96,1	94,7	73,5	76,2

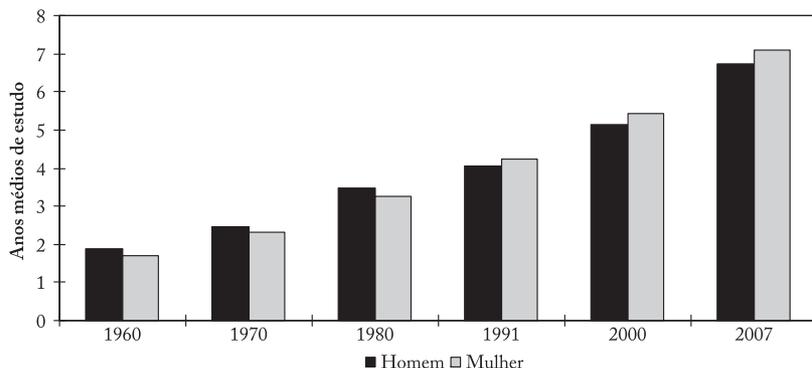
Fonte: Beltrão; Novellino (2002).

O Gráfico 4 mostra o número médio de anos de estudo, por sexo, para os cinco últimos censos demográficos do IBGE. Em 1960, a escolaridade média era de 1,9 ano para os homens brasileiros e 1,7 ano para as mulheres, passando, em 2000, para 5,4 e 5,1 anos, respectivamente. A diferença, que era de 0,2 ano em favor dos homens no censo de 1960, passou para 0,3 ano em favor das mulheres, em 2000. O coeficiente do hiato de educação era de 0,89, em 1960, e aumentou para 1,06 em 2000. Embora a reversão do hiato de gênero tenha ocorrido desde meados do século XX para as coortes mais jovens, nos dados agregados a reversão ocorreu na década de 1980 e, a partir daí, vem se ampliando a favor das mulheres.

A Tabela 2 mostra a média de anos de estudo, segundo sexo e cor, para o Brasil, conforme os dados das PNADs do IBGE de 1993 a 2007 (PINHEIRO, 2008). Nota-se que os anos médios de estudo cresceram no período, com maior rapidez entre a população feminina, mostrando que o hiato de gênero está se ampliando a favor das mulheres. O diferencial a favor das mulheres é maior na população negra, embora este hiato tenha se mantido constante entre 1993 e 1997, enquanto na população branca o hiato é menor, mas se ampliou no período. O diferencial de anos médios de estudo entre a população branca e a negra vem se reduzindo e passou de 56% em 1993 para 31% em 2007. Esta redução já

vinha ocorrendo antes mesmo da adoção de vários tipos de políticas afirmativas (de cotas) nas universidades brasileiras. Existe um debate muito grande sobre este tema na sociedade brasileira atual, mas foge ao escopo deste artigo o aprofundamento da questão referente às chamadas “cotas raciais”.⁸

Gráfico 4
Reversão do hiato educacional de gênero (*gender gap*), Brasil – 1960-2000



Fonte: IBGE. Censos Demográficos de 1960, 1970, 1980, 1991 e 2000.

Tabela 2
Média de anos de estudo da população, segundo cor/raça e sexo, Brasil – 1993-2007

Cor e sexo		1993	1995	1996	1997	1998	1999	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Raça/cor	Sexo													
Total	Total	4,6	4,8	5,0	5,1	5,3	5,4	5,8	5,9	6,1	6,2	6,3	6,5	6,5
	Homens	4,5	4,7	4,8	4,9	5,1	5,3	5,6	5,8	6,0	6,0	6,2	6,3	6,3
	Mulheres	4,7	4,9	5,1	5,2	5,4	5,6	5,9	6,1	6,2	6,3	6,5	6,7	6,7
Branca	Total	5,5	5,7	5,8	6,0	6,2	6,3	6,6	6,7	7,0	7,0	7,1	7,3	7,4
	Homens	5,4	5,6	5,8	5,9	6,1	6,2	6,5	6,7	6,9	6,9	7,1	7,2	7,3
	Mulheres	5,5	5,7	5,8	6,0	6,2	6,4	6,7	6,8	7,0	7,1	7,2	7,5	7,5
Negra	Total	3,5	3,7	3,9	4,0	4,1	4,3	4,7	5,0	5,1	5,3	5,4	5,6	5,7
	Homens	3,4	3,5	3,7	3,8	4,0	4,1	4,6	4,8	5,0	5,1	5,2	5,4	5,5
	Mulheres	3,6	3,9	4,1	4,1	4,3	4,5	4,9	5,1	5,3	5,5	5,6	5,8	5,9

Fonte: Pinheiro (2008), com base nas PNADs do IBGE.

Nota: Anos de estudo como a média de séries concluídas com aprovação.

⁸ Um debate sobre as políticas de cotas pode ser encontrado no sítio de Simon Schwartzman (<http://www.schwartzman.org.br/sitesimon/?cat=14&lang=pt-br>), ou na Revista Estudos Avançados, v.18, n.50, jan./abr. 2004, disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142004000100003&lng=en&nrm=iso>, ou na Revista Estudos Feministas, v.16, n.3, set./dez. 2008 – disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-026X2008000300010&script=sci_arttext&tlng=in>.

A Tabela 3 mostra a distribuição da população com nível superior de educação, por sexo e grupos etários. Observa-se que, nas faixas de idade até 49 anos, as mulheres eram maioria nos cursos superiores, mas para aquelas acima de 50 anos os homens com curso superior suplantavam o número de mulheres. Estes dados confirmam as tabelas anteriores, no sentido de que as mulheres avançaram na educação de maneira progressiva ao longo do século XX. Nota-se que, para o grupo etário acima de 60 anos, ou seja, das pessoas nascidas antes de 1940, os homens com curso superior eram quase 60%, contra 40% das mulheres.

Tabela 3
Distribuição da população com nível superior de educação, por grupos etários, segundo sexo, Brasil – 2000

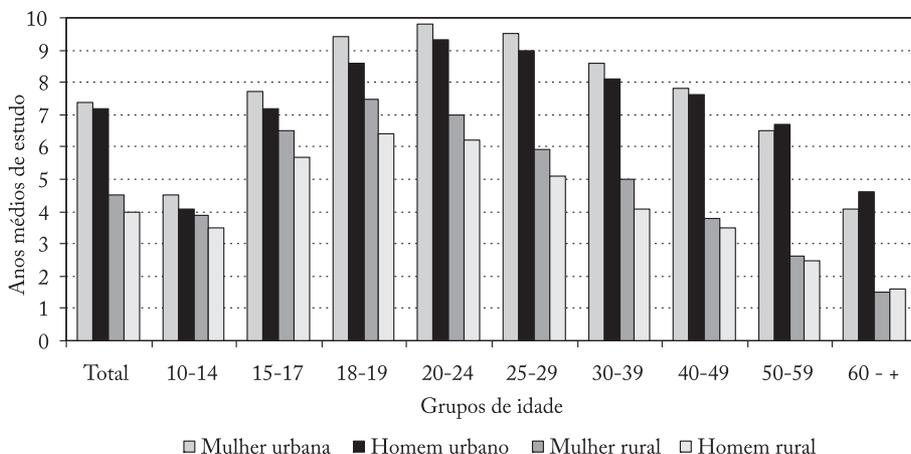
	Em porcentagem				
Sexo	20 a 29 anos	30 a 39 anos	40 a 49 anos	50 a 59 anos	60 anos e mais
Mulheres	59,6	56,5	52,5	44,5	40,1
Homens	40,4	43,5	47,5	55,5	59,9

Fonte: IBGE. Censo demográfico de 2000.

Ao contrário, para o grupo etário de 20 a 29 anos, eram as mulheres com curso superior que perfaziam 60% do total, enquanto os homens correspondiam a 40%. Autores, como Rosemberg (2001 e 2002) e Beltrão e Teixeira (2005), consideram que, embora tenha havido um avanço feminino na educação, ainda persiste uma bipolarização de sexo nos cursos humanas-exatas, sendo que as mulheres ainda estariam concentradas em carreiras “mais fáceis” ou menos valorizadas socialmente. Contudo, estudos que levam em consideração as diferenças geracionais apontam que as mulheres com idades entre 20 e 29 anos já apresentavam, segundo o censo 2000, ganhos significativos nas carreiras consideradas “mais difíceis” e de maior prestígio social, como mostrou Guedes (2004).

O fato é que as mulheres superam os homens no desempenho médio escolar em todos os grupos etários até 50 anos de idade, seja no meio urbano, seja no rural, como mostra o Gráfico 5. As mulheres perdem para os homens apenas entre os idosos atuais. Nota-se que os anos médios de estudo da população urbana são bem superiores àqueles da população rural para ambos os sexos. Observa-se também que o grupo etário de 20 a 24 anos, da área urbana, já possui uma média de quase dez anos de estudo, o dobro do grupo etário acima de 60 anos. Isto quer dizer que, ao longo das próximas décadas, haverá uma melhora do nível médio de estudo da população brasileira apenas pelo efeito da inércia demográfica e do envelhecimento populacional.

Gráfico 5
Número médio de anos de estudo das pessoas de dez anos ou mais de idade, por sexo e situação de domicílio, Brasil – 2006



Fonte: IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD 2006.

O Gráfico 6 mostra que houve uma melhora geral na educação brasileira entre 2001 e 2007. Diminuiu a porcentagem de pessoas analfabetas e com até um ano de estudo. Nota-se que o percentual de mulheres com o ensino médio (9 a 11 anos de estudo) superou o primeiro e o segundo ciclos do ensino fundamental. Em termos de variação percentual, foram as pessoas com curso superior incompleto e completo que apresentaram as maiores taxas de crescimento entre 2001 e 2007. A educação brasileira ainda tem muitas carências e precisa melhorar em termos quantitativos e qualitativos. Os dados da PNAD mostram que, em 2007, a matrícula do grupo etário de 10 a 14 anos já estava em 97%, mas daquele de 0 a 4 anos encontrava-se em apenas 25%. A taxa de distorção idade-série caiu de 64%, em 1996, para 45%, em 2007, segundo dados das PNADs. Outro desafio para a educação brasileira é ampliar o acesso das crianças à creche e universalizar o ensino de 4 a 17 anos, o que tem sido tema de iniciativas do ministro da educação, Fernando Haddad.⁹

⁹ O ministro da Educação, Fernando Haddad, tem proposto ampliar o ensino obrigatório no país para a faixa de 4 a 17 anos. Hoje, a obrigatoriedade é apenas para o ensino fundamental, que compreende crianças e jovens na faixa etária de 6 a 14 anos. Para bancar a proposta, uma das possibilidades é a vinculação à PEC que acaba com a incidência da Desvinculação de Receita da União (DRU) sobre os recursos destinados à educação, o que renderia R\$ 7 bilhões a mais nos cofres do Ministério da Educação. Disponível em: <<http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2009/02/18/materia.2009-02-18.7906472144/view>>.

Colocar todas as crianças e adolescentes de 4 a 17 anos na escola é o principal desafio da educação nacional. Esta tarefa pode ser facilitada pela redução em termos absolutos da população nesta faixa etária, fato que tem sido chamado de “bônus demográfico educacional”¹⁰ (SOARES, 2008a; ALVES, 2009b). Como mostram Sorj et al. (2008), a ampliação do acesso à educação de 0 a 6, mais especialmente para as crianças de 0 e 3 (creches), é fundamental para facilitar o acesso pleno das mulheres ao mercado de trabalho, aumentar sua renda e, portanto, a autonomia pessoal.

Ganhos para as mulheres, ainda que em menor proporção, também podem ser observados quando se examina o ápice da pirâmide educacional brasileira. Por exemplo, ao analisar o perfil de pesquisadores brasileiros registrados pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq, percebe-se que o percentual de mulheres vem aumentando a cada ano, ainda que os homens continuem predominando no nível de doutorado (Tabela 4).

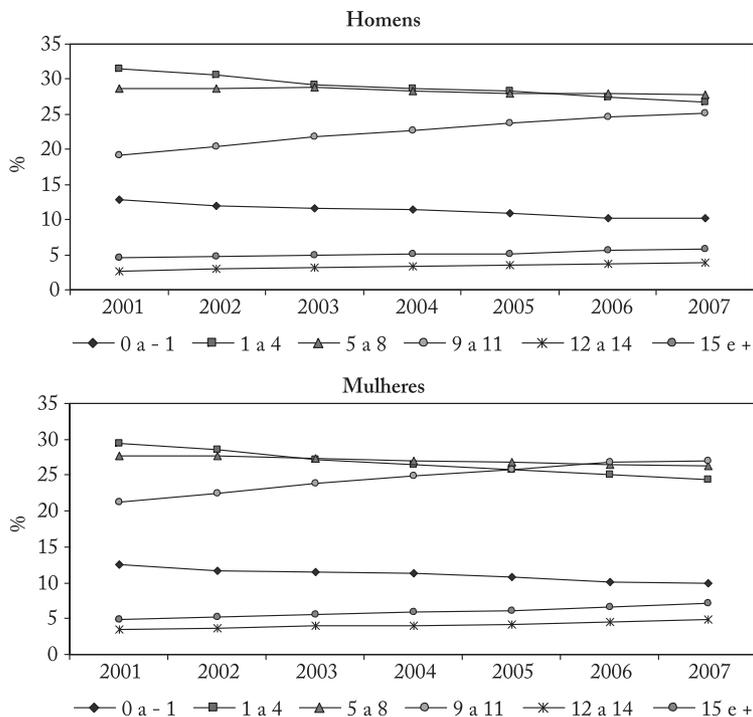
Tabela 4
Distribuição dos pesquisadores registrados no Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq, por nível de aperfeiçoamento e sexo, Brasil – 2000-2006

Anos	Em porcentagem							
	Graduação		Especialização		Mestrado		Doutorado	
	Homem	Mulher	Homem	Mulher	Homem	Mulher	Homem	Mulher
2000	51,4	48,6	43,8	56,2	48,5	51,5	62,6	37,4
2002	49,4	50,6	40,0	60,0	45,7	54,3	60,0	40,0
2004	51,4	48,6	40,6	59,4	46,1	53,9	57,7	42,3
2006	49,2	50,8	41,4	58,6	44,7	55,3	56,0	44,0

Fonte: Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq, 2009.

¹⁰ O debate sobre educação e o bônus demográfico tem chegado à grande imprensa brasileira. No artigo Crianças e adolescentes desaparecem (*Folha de S. Paulo*, 08/02/2009), o jornalista Gilberto Dimenstein afirmou que: “Famílias menores têm condições de educar melhor seus filhos. Como vai prosseguir o aumento da matrícula no ensino médio, teremos mais adolescentes na escola do que na rua, com mais chance de inserção na sociedade. Some-se a isso que entrou na agenda brasileira a educação em tempo integral, os programas de renda mínima contemplam adolescentes, aumenta-se a pressão pelo respeito à lei da aprendizagem, expandem-se o ensino técnico e a disseminação de experiências como os arranjos educativos locais (a integração das políticas públicas nas comunidades), entre outros projetos sociais. Haverá mais adultos para sustentar as crianças. Ou seja, são novos aliados na guerra contra a ignorância e a violência”.

Gráfico 6
Pessoas de dez anos ou mais de idade, por sexo, segundo anos de estudo,
Brasil – 2001-2007



Fonte: IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD 2001 a 2007.

Contudo, ao analisar esse perfil por faixa etária, percebe-se que a dominância masculina no nível de doutorado está relacionada ao peso relativo de um estoque de pesquisadores mais velhos, pois verifica-se que, nas idades mais jovens, há mais pesquisadoras do que pesquisadores em quase todas as áreas de conhecimento, exceto em Exatas, Ciências da Terra e Engenharia.

O Brasil, portanto, reverteu o hiato de gênero na educação e eliminou o déficit educacional das mulheres em relação aos homens e esse salto pode e deve ser comemorado. Contudo, não se pode perder de vista os impactos não antecipados da desigualdade invertida que hoje caracteriza o cenário educacional brasileiro. Não é oportuno e nem desejável que na sociedade brasileira passe a prevalecer um novo hiato de gênero, ou seja, que os homens tenham níveis educacionais muito inferiores aos das mulheres. Entre outros aspectos a serem considerados, seria interessante examinar mais de perto os efeitos dos desníveis educacionais

entre mulheres e homens em termos da capacidade de comunicação e mais especialmente a resolução de conflitos. Não parece excessivo supor que homens menos educados podem se sentir inferiorizados e, sobretudo, recorrer com mais frequência a métodos violentos para equacionar conflitos de gênero.

Uma das explicações utilizadas para a maior escolaridade feminina é o fato de as mulheres necessitarem maior qualificação para a entrada no mercado de trabalho. Caso esse fator seja realmente preponderante, na seção seguinte veremos como os ganhos educacionais das mulheres não se traduzem em melhorias efetivas no mercado de trabalho, onde, apesar de mudanças positivas, continua a prevalecer um razoável hiato salarial.

População Economicamente Ativa – PEA: tendências históricas

O desenvolvimento econômico e social de um país depende do pleno emprego dos insumos produtivos disponíveis e do crescimento da produtividade dos fatores de produção. Para que haja aumento do excedente social e avanço na disponibilidade *per capita* de bens e serviços, são necessários incorporação endógena de progressos tecnológicos, aumento do nível de informação, inovação do conhecimento e crescimento qualitativo do capital humano, com o desenvolvimento de uma força de trabalho saudável e mais escolarizada.

O Brasil apresentou um grande crescimento da População Economicamente Ativa (PEA) nas últimas 5 ou 6 décadas. A Tabela 5 mostra que a PEA passou de 17,1 milhões de pessoas, em 1950, para quase 100 milhões, em 2007 (aumento de 5,8 vezes). A PEA masculina passou de 14,6 milhões para 55,8 milhões (incremento de 3,8 vezes), enquanto a feminina teve uma elevação extraordinária, passando de 2,5 milhões, em 1950, para 43,9 milhões, em 2007 (crescimento de 17,2 vezes). Parte desta expansão deve-se a mudanças metodológicas nos instrumentos de coleta do censo e das pesquisas domiciliares, mas a tendência de aumento de longo prazo é inegável.

Uma das grandes transformações sociais ocorridas no Brasil, na segunda metade do século XX, sem dúvida, foi o aumento da participação feminina no mercado de trabalho. Este processo de mercantilização da força de trabalho feminina é uma enorme fonte de riqueza econômica para o Brasil, sendo que o volume de mulheres que entraram na PEA, entre 1950 e 2007, é maior do que toda a população da Argentina em 2007. Pelo lado da demanda, o processo de urbanização e de crescimento do setor terciário da economia abriu portas para a

inserção produtiva das mulheres e, pelo lado da oferta, a redução da fecundidade, as mudanças na dinâmica conjugal e familiar e a elevação dos níveis médios de escolaridade tornaram o sexo feminino uma força de trabalho indispensável para o desenvolvimento do país.

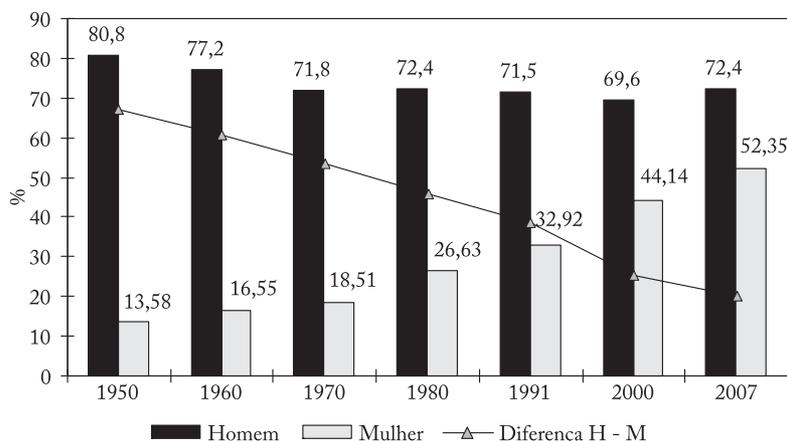
Tabela 5
População Economicamente Ativa – PEA, por sexo Brasil – 1950-2007

Em milhões de pessoas

Anos	Total	Homens	Mulheres
1950	17,1	14,6	2,5
1960	22,8	18,7	4,1
1970	29,6	23,4	6,2
1980	43,2	31,3	11,8
1991	58,5	39,5	19,0
2000	77,5	46,5	30,9
2007	98,8	55,8	43,1

Fonte: IBGE. Censos demográficos de 1950 a 2000. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD 2007.

Gráfico 7
Taxas de participação na PEA, por sexo, Brasil – 1950-2007



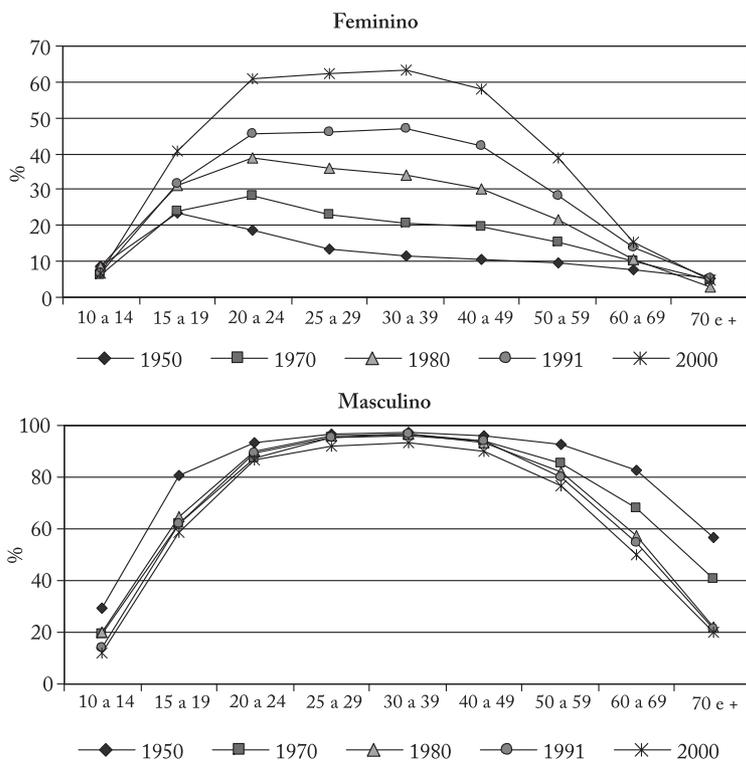
Fonte: IBGE. Censos Demográficos de 1970, 1980, 1991 e 2000. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD 2007.

O Gráfico 7 mostra o comportamento das taxas de atividade para homens e mulheres, entre 1950 e 2007. Verificam-se redução das taxas masculinas e aumento das femininas, no período. A linha do gráfico mostra a tendência de decréscimo do hiato de gênero, já que existe um processo de convergência no nível de inserção de ambos os sexos na população economicamente ativa.

Evidentemente, o aumento da participação feminina no mercado de trabalho não eliminou os problemas de segregação ocupacional e discriminação salarial, embora tenham sido abrandados, como será visto mais adiante.

O Gráfico 8 mostra as tendências das taxas de atividade por grupos etários. As taxas masculinas tiveram pequeno decréscimo entre as idades de 25 a 49 anos e redução significativa nos extremos da curva. A diminuição da atividade de jovens deve-se, fundamentalmente, ao aumento dos níveis de escolaridade e, entre os idosos (acima de 50 anos), ao crescimento da cobertura previdenciária. Para ambos os casos, houve também restrições pelo lado da demanda, com aumento das exigências de contratação de pessoal, o que dificulta a inserção dos indivíduos destas faixas etárias.

Gráfico 8
Taxas de participação na PEA, por sexo, segundo grupos etários,
Brasil – 1950-2000



Fonte: IBGE. Censos Demográficos 1950 a 2000.

Nota: Por falta de desagregação dos grupos etários, não apresentamos as taxas de 1960.

Alguns estudiosos consideram que este aumento da participação feminina no mercado de trabalho ocorreu em função da necessidade de uma complementação da renda familiar por parte das mulheres (cônjuges ou filhas), em uma situação de redução do rendimento *per capita* domiciliar (SAFFIOTI, 1978). Contudo, esta argumentação não considera que as mulheres continuam se inserindo no mercado de trabalho nos momentos de aumento da renda domiciliar e são, principalmente, aquelas com maior nível educacional (e com salários acima do salário mínimo) que possuem as maiores taxas de atividade, inclusive as que moram sozinhas.

Outro tipo de argumentação considera que o aumento da igualdade de oportunidades entre os sexos no mercado de trabalho brasileiro, na década de 1990, se deu por conta da degradação do emprego em geral, em função da reestruturação produtiva que implantou a flexibilização da produção por meio de jornadas parciais, contratos por tempo determinados, trabalhos a domicílio, etc. Nesta linha de análise, as mulheres, em geral, seriam submetidas a condições precárias e inseguras, com a prevalência de baixos salários e a perda de direitos legais. Para Neves (2000, p. 182):

Em todas as análises e pesquisas realizadas que incorporam a divisão sexual do trabalho, foi constatado que com a reestruturação produtiva permanecem a discriminação e a exclusão das mulheres no novo modelo de organização produtiva, trazendo várias conseqüências de sofrimento não apenas físicos como também psíquicos para as trabalhadoras.

Porém, os dados da década de 1990 já permitiam uma leitura diferente de uma postura que pode ser classificada como de vitimização da mulher. Lavinias (2002, p. 34) discorda da hipótese de que o aumento da participação feminina na PEA decorre da precarização e da flexibilidade, como uma característica da “feminização” do emprego:

Na verdade, esse enfoque pessimista – que faz da deterioração geral das condições de emprego o pano de fundo à interpretação da melhora relativa da performance feminina no mercado de trabalho – encobre ganhos significativos reais para as mulheres, tal como a redução constante dos diferenciais de rendimentos entre os sexos em todos os tipos de ocupação. É reflexo do aumento mais rápido do patamar de remuneração feminina e não da queda dos salários masculinos essa tendência à convergência do rendimento médio padronizado entre homens e mulheres. Não obstante tal tendência positiva, a desigualdade salarial entre os sexos é ainda muito acentuada, independentemente do nível de escolaridade e do setor ocupacional. Além disso, as mulheres registram elevação constante do

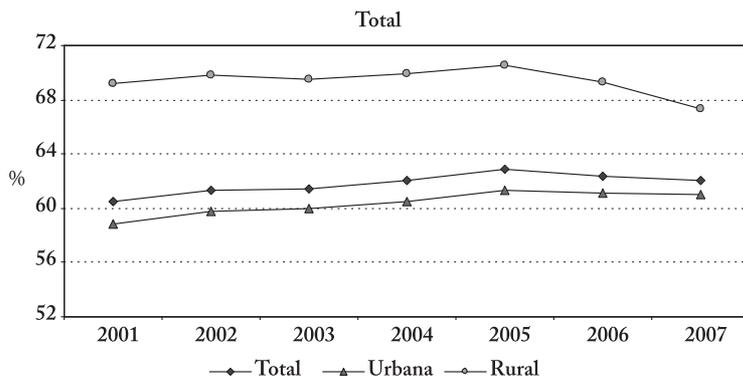
número médio de horas da sua jornada semanal de trabalho, enquanto ocorre o inverso para os homens. Isso significa que, aqui também, prevalece a tendência à convergência horária, invalidando a idéia de que apenas a expansão do emprego em tempo parcial permite a maior absorção da força de trabalho feminina.

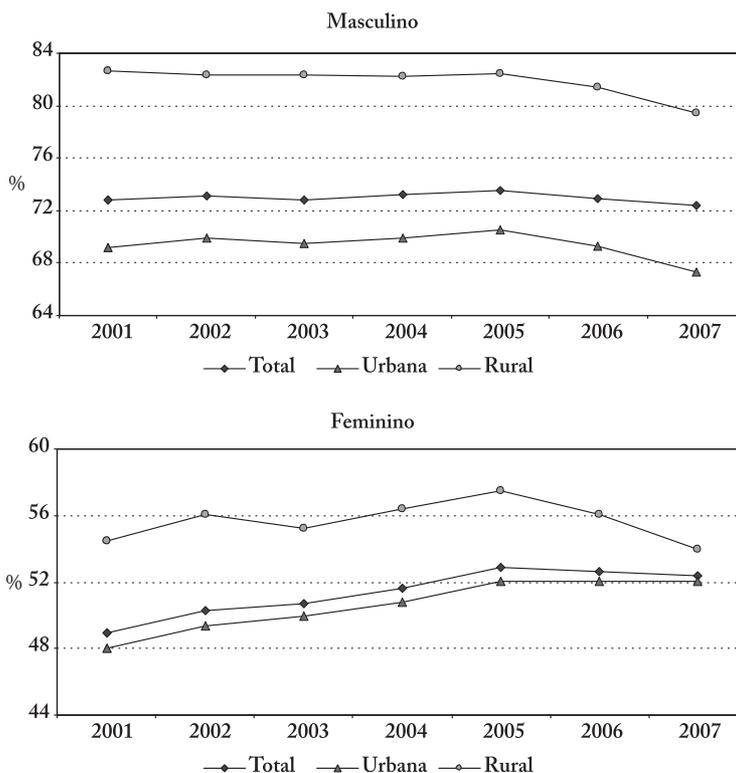
Os dados sobre o mercado de trabalho na primeira década do século XXI mostram que, embora ainda existam significativas assimetrias de gênero, a continuidade da inserção feminina tem se dado em um quadro de ampliação do leque ocupacional e de redução do hiato de rendimento e do grau de informalidade, além de aumento da cobertura previdenciária, como será visto a seguir.

População Economicamente Ativa – PEA: 2001-2007

O Gráfico 9 mostra que a taxa de atividade total aumentou ligeiramente de 60,5% para 62%, entre 2001 e 2007, sendo que a taxa urbana foi a responsável por todo este aumento, pois a rural apresentou ligeira queda, passando de 69,2% para 67,4%, no mesmo período. Desagregando os dados por sexo, nota-se que a taxa de atividade total masculina registrou pequena variação positiva entre 2001 e 2007 (de 72,8% para 72,4%), sendo que a urbana ficou estável e a rural diminuiu de 82,6% para 79,4% no mesmo período. Ao contrário dos homens, a taxa de atividade feminina total cresceu de 48,9% para 52,4%, entre 2001 e 2007, sendo que a rural ficou estável e a urbana aumentou de 48% para 52,1% no período. Portanto, o crescimento da população economicamente ativa brasileira, na primeira década do século XXI, ocorreu devido ao aumento das taxas de atividade femininas, em proporção maior do que a queda nas masculinas.

Gráfico 9
Taxas de atividade, por sexo, segundo situação de domicílio,
Brasil – 2001-2007





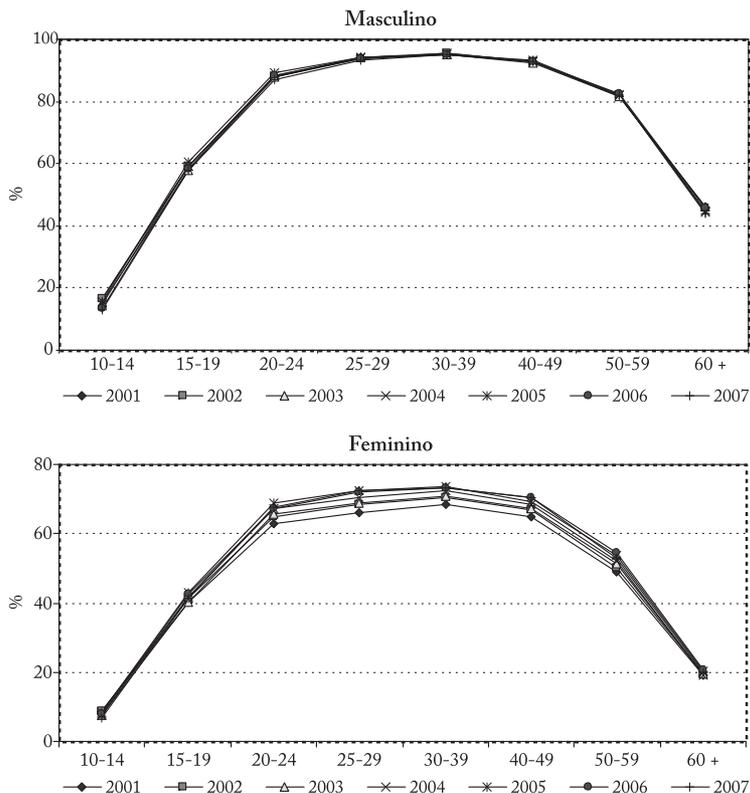
Fonte: IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD 2001 a 2007.

O Gráfico 10 traz as taxas de atividade específicas para homens e mulheres entre 2001 e 2007. Nota-se que as taxas masculinas registram uma estabilidade muito grande, embora as taxas específicas de atividade apresentem ligeiras tendências de queda ano a ano. Já as taxas específicas femininas mostram tendência de aumento ano a ano entre 2001 e 2007, com exceção do grupo etário 10-14 anos que apresentou taxas menores ao longo do período. Dessa forma, pode-se observar que as mulheres mais jovens estão optando mais pela escola do que pelo trabalho e que a maior entrada feminina na População Economicamente Ativa (PEA) tem se dado nas idades entre 20 e 49 anos, período em que a maioria das mulheres já passou pelas experiências do casamento e da maternidade.

Verifica-se que, à medida que aumenta o nível educacional das pessoas, crescem as taxas de atividade para ambos os sexos (Gráfico 11). No caso das taxas masculinas, existe uma pequena redução entre o nível mais baixo e o nível

de 1 a 3 anos de estudo, porém as taxas de atividade são maiores, especialmente para aqueles com mais de oito anos de estudo.

Gráfico 10
Taxas de Atividades específicas, por sexo, segundo grupos etários,
Brasil – 2001-2007



Fonte: IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD 2001 a 2007.

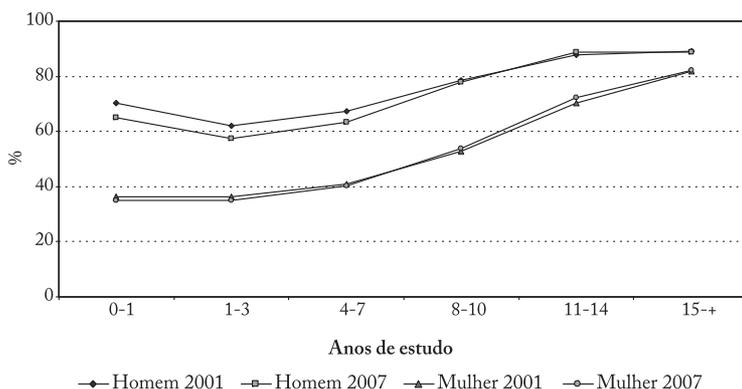
No caso das mulheres, a relação entre atividade laboral e educação é mais forte, pois as taxas de atividade crescem significativamente, sendo que as mulheres com 15 ou mais anos de estudo possuem taxas acima de 80%, mais do dobro daquelas com menos de sete anos de estudo. Maior educação está correlacionada com maiores taxas de atividade no mercado de trabalho. Portanto, ao conquistarem maiores níveis educacionais, as mulheres aumentam suas vantagens competitivas, *vis à vis* aos homens, no mercado de trabalho.

Para 2007, as taxas de atividade do grupo com maior escolaridade foram próximas para ambos os sexos, sendo de 88,7% para os homens e de 82,1%

para as mulheres. No período 2001-2007, as taxas de atividade das mulheres com mais de sete anos de estudo aumentaram, enquanto as taxas para os níveis educacionais mais baixos diminuíram para ambos os sexos. Esta redução pode estar relacionada às maiores exigências do mercado de trabalho e a uma possível menor participação na PEA da população pobre, isto é, um processo de “desmercantilização” provocado pelo Programa Bolsa-Família e pela expansão dos Benefícios de Prestação Continuada – BPC.

Gráfico 11

Taxas de atividades das pessoas de 10 anos ou mais de idade economicamente ativa na semana de referência, , por sexo, segundo anos de estudo, Brasil – 2001-2007

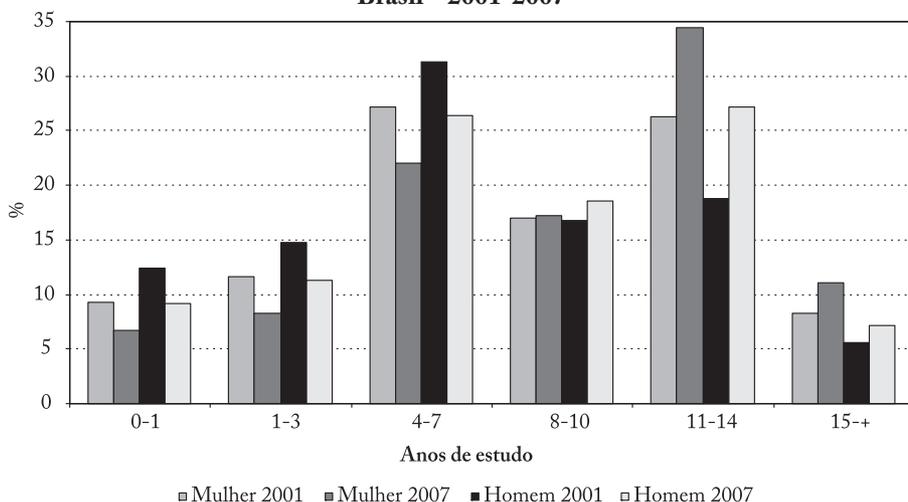


Fonte: IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD 2001 e 2007.

O Gráfico 12 mostra a distribuição das pessoas economicamente ativas segundo escolaridade. Nota-se que os homens predominam nos níveis com menos de sete anos de estudo, existindo um empate no nível 8 a 10 anos de estudo, sendo que as mulheres predominam nos níveis com 11 anos ou mais de escolaridade. Entre 2001 e 2007, houve uma melhoria educacional da PEA, pois as taxas de atividade, tanto de homens como de mulheres, diminuíram para os níveis abaixo de oito anos de estudo e aumentaram para os aqueles acima de oito anos de estudo.

Um fato digno de nota é que, no segmento da PEA com 11 anos ou mais de estudo, as mulheres superaram os homens em todo o período: em 2001, existiam 11,7 milhões de homens e 12 milhões de mulheres com este nível de escolaridade na PEA e, em 2007, 19,1 e 19,6 milhões, respectivamente.

Gráfico 12
Distribuição das pessoas de 10 anos ou mais de idade economicamente ativas na semana de referência, por sexo, segundo anos de estudo, Brasil – 2001-2007



Fonte: IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD 2001 e 2007.

Portanto, as mulheres predominam nos segmentos mais escolarizados da PEA brasileira. O fato de existir cerca de 20 milhões de mulheres com 11 ou mais anos de estudo constitui uma “massa crítica” que se torna a vanguarda das mulheres na sociedade brasileira e, certamente, merece maiores estudos para se compreenderem as características deste segmento populacional.

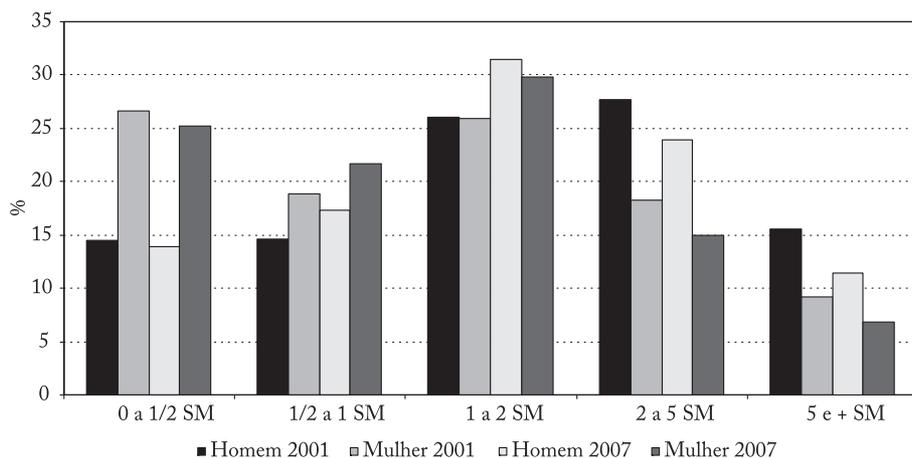
PEA e rendimento

Embora as mulheres brasileiras predominem nos segmentos mais escolarizados da PEA, os homens seguem sendo maioria nos segmentos com melhor remuneração. O Gráfico 13 mostra que as mulheres ocupadas predominam nas faixas de 0 a ½ salário mínimo (SM) e de ½ a 1 salário mínimo, enquanto os homens ocupados predominam nas faixas acima de um SM. Nota-se que, entre 2001 e 2007, houve uma diminuição do percentual de pessoas ocupadas de ambos os sexos nas faixas acima de dois salários mínimos.

O fato de as mulheres ganharem menos do que os homens, mesmo tendo maiores níveis educacionais, reflete uma desigualdade inaceitável, mas que precisa ser mais bem compreendida com uma análise do tipo de ocupação e a distribuição das horas trabalhadas. Também requer uma discussão sobre a rela-

ção entre trabalho doméstico e trabalho produtivo e a questão do uso do tempo (questões que serão abordadas mais adiante).

Gráfico 13
Distribuição das pessoas de dez anos ou mais de idade ocupadas na semana por sexo, segundo classes de rendimento mensal em todos os trabalhos, Brasil – 2001-2007

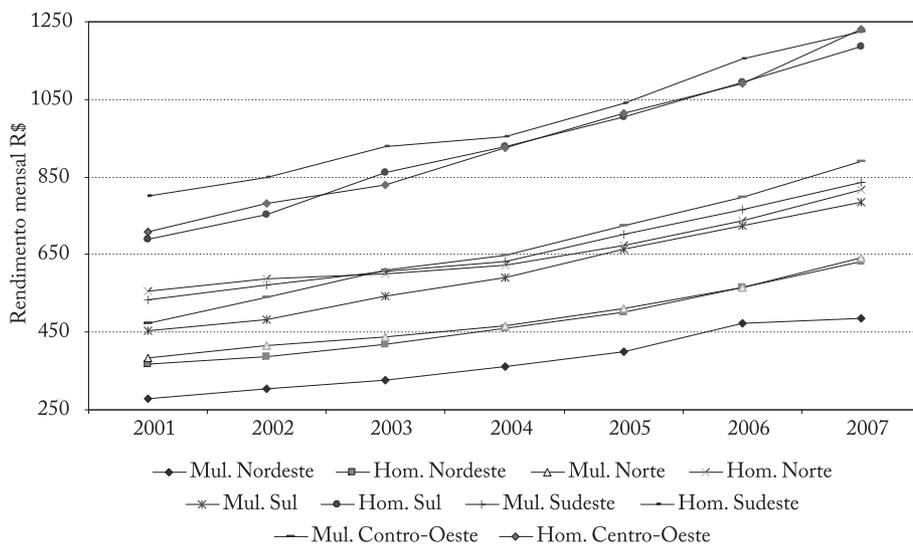


Fonte: IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD 2001 e 2007.

As diferenças de renda entre homens e mulheres se reforçam com as desigualdades entre mulheres e entre homens no âmbito regional. No Gráfico 14, verifica-se que homens e mulheres de todas as regiões tiveram aumento do rendimento médio entre 2001 e 2007. As mulheres do Nordeste apresentaram os menores rendimentos do país, sendo de R\$ 280 em 2001 e de R\$ 485 em 2007. Em seguida, aparecem empatados os homens do Nordeste e as mulheres do Norte. Em um grupo intermediário estão as mulheres do Sul, Sudeste e Centro-Oeste e os homens do Norte. No topo do gráfico, indicando aqueles com maiores rendimentos, encontram-se os homens do Sul, Sudeste e Centro-Oeste. Nota-se que os maiores ganhos ocorridos entre 2001 e 2007 ficaram com homens e mulheres do Centro-Oeste, provavelmente refletindo o peso dos maiores salários do Distrito Federal. Estes dados mostram como são complexas as interações entre as desigualdades de gênero e as desigualdades regionais. Se, de modo geral, o sexo feminino ganha menos que o masculino, as mulheres do Sudeste e do Centro-Oeste, por exemplo, tiveram rendimentos maiores do que os homens do Norte e Nordeste do país.

Gráfico 14

Valor do rendimento médio mensal do trabalho principal das pessoas de dez anos ou mais de idade, ocupadas na semana de referência, por sexo, Regiões do Brasil – 2001-2007

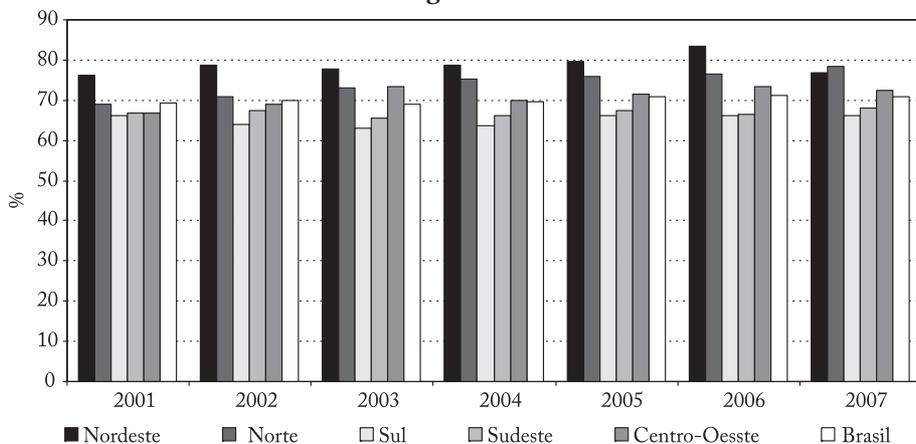


Fonte: IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD 2001 a 2007.

O Gráfico 15 mostra o hiato de rendimento entre homens e mulheres nas diversas regiões do país entre 2001 e 2007. Nota-se que as menores diferenças encontram-se no Nordeste e as maiores no Sudeste. Por exemplo, em 2006, as mulheres do Nordeste ganhavam 83,5% do rendimento dos homens da mesma região, enquanto as mulheres do Sudeste recebiam apenas 66% do rendimento dos homens do Sudeste. Dessa forma, percebe-se que, onde o valor recebido é mais elevado, as diferenças de rendimento entre homens e mulheres aumentam.

Segundo Paixão e Carvano (2009), em 2006, o rendimento médio mensal do trabalho principal, em todo o país, era de R\$ 1.164,00 para os homens brancos, R\$ 586,26 para os homens negros (pretos e pardos), R\$ 744,51 para as mulheres brancas e R\$ 388,18 para as negras. Fica claro que as diferenças de rendimento por cor variam muito. Embora os diferenciais de rendimento por cor e gênero sejam altos, os autores mostram que, de 1995 a 2002, estas desigualdades diminuíram paulatinamente em todo o país. Porém, uma análise mais detalhada sobre os diferenciais de cor/raça e gênero necessitam de um controle por ocupação, horas trabalhadas e nível educacional, o que iria além do escopo deste trabalho.

Gráfico 15
Hiato de rendimento entre homens e mulheres,
Brasil e regiões – 2001-2007



Fonte: IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD 2001 a 2007.

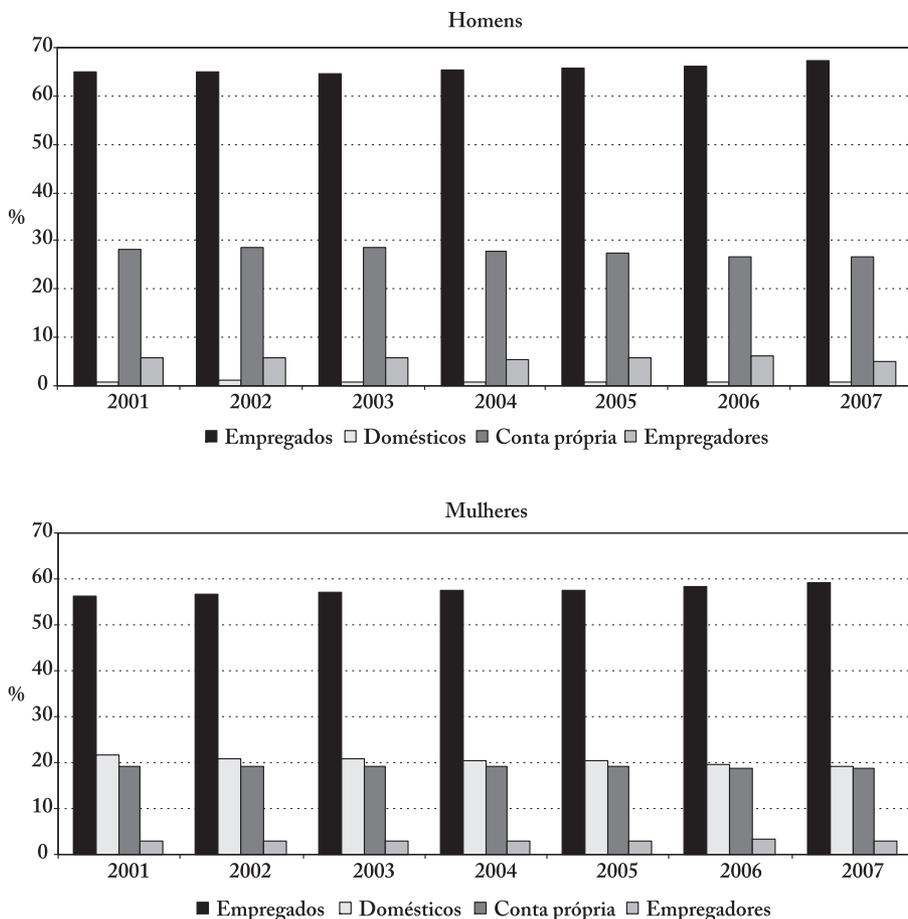
PEA e posição na ocupação

O Gráfico 16 mostra a distribuição percentual de pessoas de dez anos ou mais de idade ocupadas, na semana de referência por sexo e posição na ocupação principal, para o Brasil, entre 2001 e 2007. Nota-se que mais de 60% dos homens estão inseridos no mercado de trabalho como empregados, quase 30% são “conta própria”, cerca de 6% são empregadores e menos de 1% são empregados domésticos. No caso das mulheres ocupadas, as empregadas não chegam a 60%, as trabalhadoras domésticas e as que trabalham por conta própria ficam em torno de 20% e as empregadoras representam em torno de 3%. Comparativamente, as mulheres possuem maior porcentagem de trabalhadoras domésticas e os homens maior porcentagem de conta própria.

Verifica-se que, em qualquer situação, as mulheres ganham menos do que os homens, mas o hiato de rendimento varia com o tipo de ocupação (Gráfico 17). Entre os empregados, o rendimento das mulheres situava-se em torno de 90% daquele referente aos homens, entre os empregadores chegava a quase 80% e a maior desigualdade encontrava-se entre os trabalhadores por conta própria, pois as mulheres nesta situação ganhavam apenas dois terços do rendimento dos homens. Para avaliar os diferenciais salariais entre homens e mulheres, é preciso controlar o rendimento por horas trabalhadas, tipo de

ocupação e idade das pessoas. Em trabalho recente, Oliveira e Guimarães (2009) mostram que o hiato de rendimento de gênero tem se reduzido e que as mulheres das coortes mais jovens já se aproximam bastante dos seus congêneres homens.

Gráfico 16
Distribuição das pessoas de dez anos ou mais de idade ocupadas, na semana de referência por sexo, segundo posição na ocupação principal, Brasil – 2001-2000

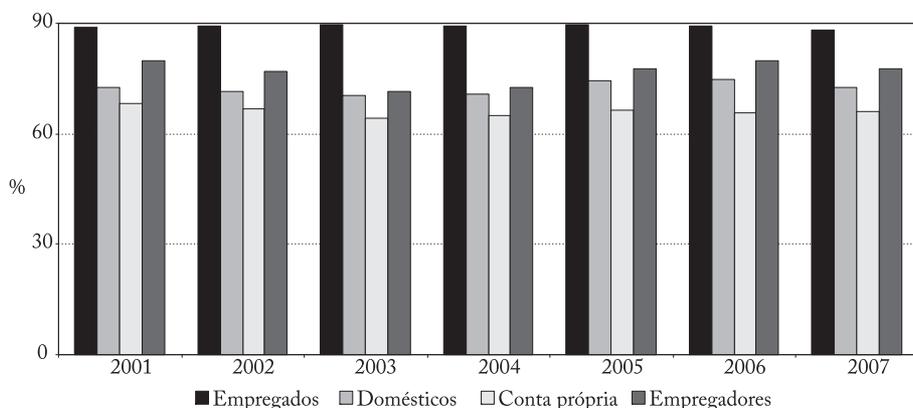


Fonte: IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD 2001 a 2007.

A distribuição das pessoas ocupadas segundo o número de horas trabalhadas na semana de referência da pesquisa, em 2007 (Gráfico 18), mostra que

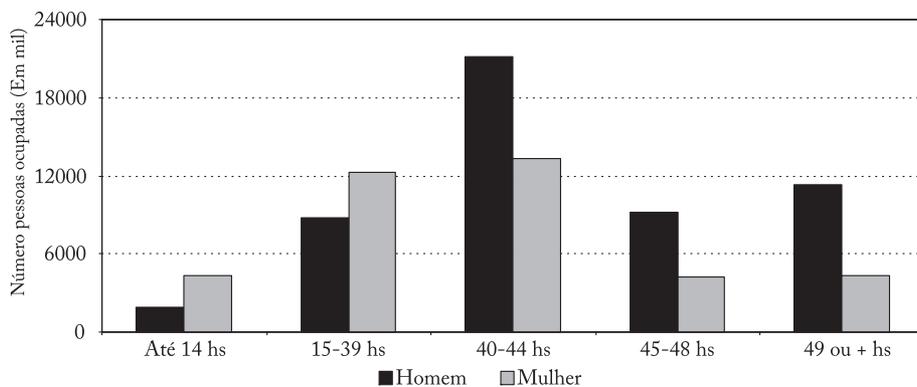
as mulheres predominam nas jornadas de trabalho com menos de 40 horas semanais e os homens naquelas de 40 ou mais horas. Os ocupados em jornadas com menos de 40 horas compõem 20% dos homens e 43% das mulheres. Este fato, em parte, pode explicar os menores rendimentos das mulheres no mercado de trabalho.

Gráfico 17
Hiato de rendimento entre homens e mulheres, de 10 anos ou mais de idade, ocupadas na semana de referência segundo posição na ocupação principal, Brasil – 2001-2007



Fonte: IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD 2001 a 2007.

Gráfico 18
Pessoas de dez anos ou mais de idade ocupadas na semana de referência (mil pessoas), por horas semanais trabalhadas, Brasil – 2007

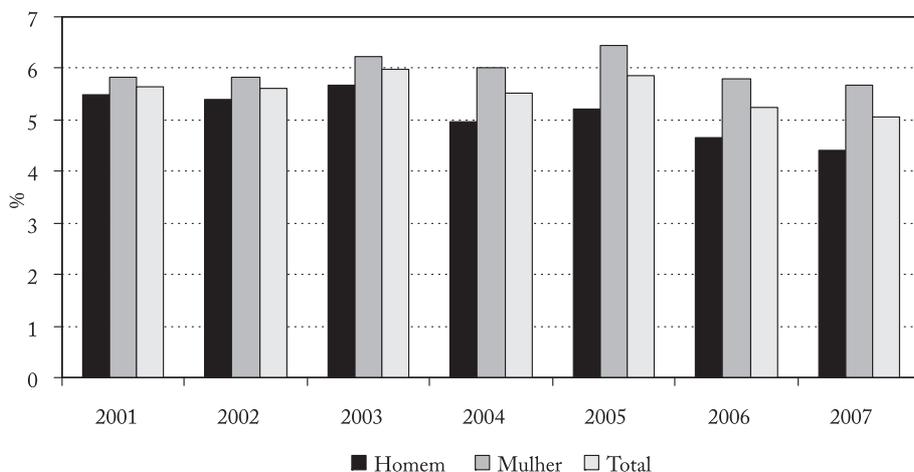


Fonte: IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD 2007.

Embora a População Economicamente Ativa (PEA) feminina tenha crescido mais rapidamente do que a masculina, o desemprego de mulheres se mantém mais elevado do que o de homens desde a década de 1980. Este fato ocorre, evidentemente, porque a oferta de trabalho feminino aumenta em ritmo superior ao crescimento da demanda. Entre as explicações para o maior desemprego feminino, três merecem destaque:

- um dos fatores que contribui para o desequilíbrio entre oferta e demanda é a segregação ocupacional que torna o leque de profissões femininas mais estreito do que o masculino. Assim, ao oferecer mais opções para os homens, o mercado atingiria um equilíbrio em um nível mais baixo de desemprego masculino, enquanto a disputa pelas poucas ofertas de emprego feminino torna o desemprego das mulheres um fenômeno mais frequente;
- a divisão sexual do trabalho que incumbe preferencialmente às mulheres as tarefas domésticas e o cuidado com os filhos e os idosos no domicílio torna mais difícil a compatibilidade entre o emprego fora do local de residência e os afazeres domésticos. Enquanto o homem pode optar por um emprego que o afaste a maior parte do dia (ou da semana) da rotina familiar, a mulher precisa, em geral, conciliar trabalho e família e suas opções são mais limitadas;
- as mulheres, comumente, são mais vulneráveis à falta de segurança pública e de segurança no trabalho. A menor força física e os padrões culturais sexistas da sociedade dificultam a entrada da mulher em algumas ocupações consideradas inseguras ou exercidas em horários incompatíveis com o cuidado familiar (p. ex. vigia e segurança noturno).

O Gráfico 19 mostra as taxas de desemprego aberto da população brasileira de dez anos e mais, por sexo. Devido à metodologia e abrangência espacial das PNADs, as taxas de desemprego para ambos os sexos são mais baixas do que na Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED) do Dieese/Seade. Observa-se que as taxas de desemprego são maiores para as mulheres em todo o período e o desemprego total vem caindo desde 2003. O desemprego feminino atinge seu pico em 2005 e diminui nos anos seguintes.

Gráfico 19**Taxas de desemprego da população de dez anos e mais, por sexo, Brasil – 2001-2007**

Fonte: IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD 2001 a 2007.

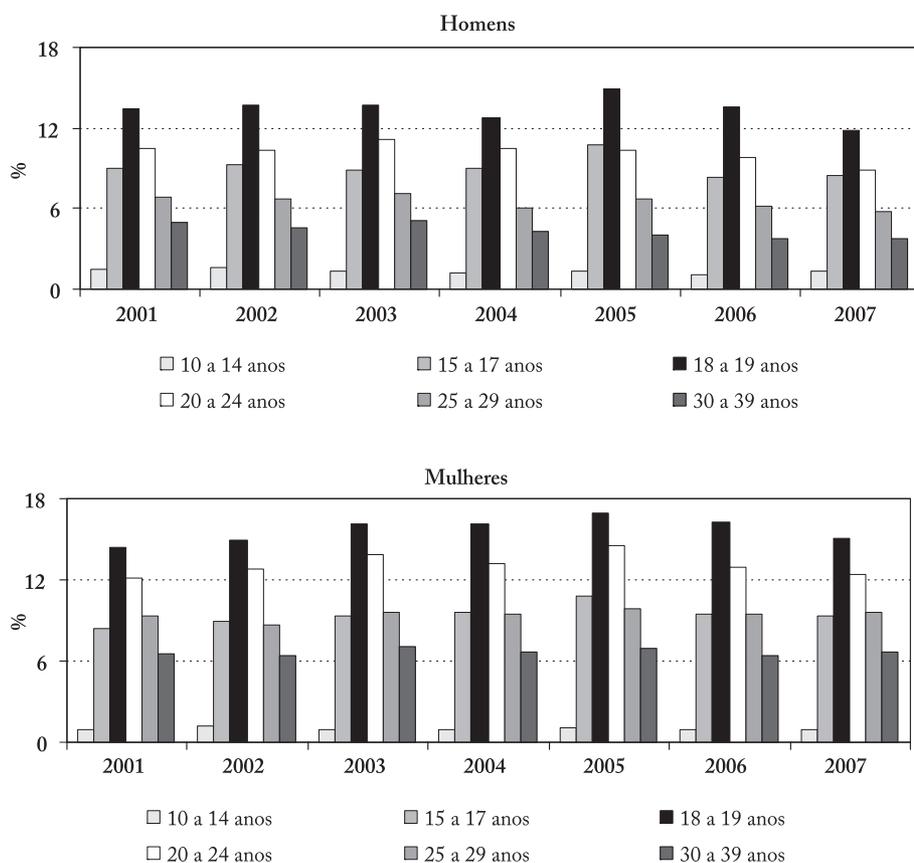
O Gráfico 20 dá destaque para as taxas de desemprego de jovens. Nota-se que as maiores taxas de encontram-se no grupo etário 18 a 19 anos, tanto para homens quanto para mulheres. Em seguida vem o grupo de 20 a 24 anos, também com altas taxas de desemprego, que diminuem com o avanço da idade. Com exceção do grupo de 10 a 14 anos, o desemprego das mulheres é sempre maior do que o dos homens. Verifica-se que as taxas de desemprego dos jovens estavam crescendo até 2005 e só apresentam queda em 2006 e 2007. Em geral, o mercado de trabalho exige experiência para a contratação de empregados e os jovens levam desvantagem neste quesito. Por conta disso, é importante políticas de apoio ao primeiro emprego e para a qualificação da juventude.

O governo brasileiro lançou, em 2003, o Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego – PNPE (Lei 10.748/2003) para os jovens,¹¹ sendo posteriormente alterado pela Lei 10.940/2004 e regulamentado pelo Decreto 5.199/2004. Esse programa visa ações dirigidas à promoção da inserção de jovens no mercado de trabalho e sua escolarização, ao fortalecimento da participação da sociedade no processo de formulação de políticas e ações de geração

¹¹ O Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego – PNPE objetiva, especialmente, promover: I - a criação de postos de trabalho para jovens ou prepará-los para o mercado de trabalho e ocupações alternativas, geradoras de renda; e II - a qualificação do jovem para o mercado de trabalho e inclusão social. Disponível em: <<http://www.guiatrabalhista.com.br/tematicas/primeiroemprego.htm>>.

de trabalho e renda. Outro programa do governo Federal é o “Pró-jovem integrado: Pró-Jovem Adolescente; Pró-Jovem Urbano; Pró-Jovem Campo; Pró-Jovem Trabalhador”,¹² que foi criado como ação integrante da Política Nacional de Juventude para investir em ações voltadas para o desenvolvimento integral do jovem brasileiro, em especial a identificação de oportunidades de trabalho e capacitação dos jovens para o mundo do trabalho.

Gráfico 20
Taxas de desemprego, por sexo, segundo grupos etários selecionados,
Brasil – 2001–2007

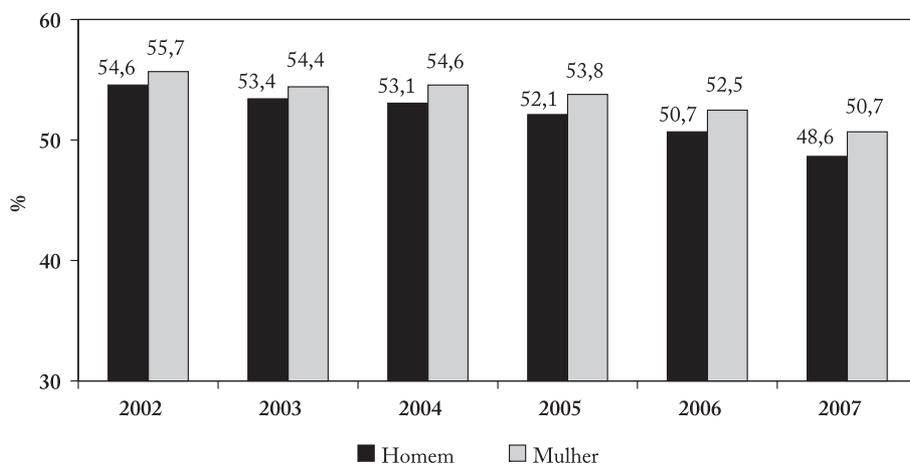


Fonte: IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD 2001 a 2007.

¹² Sobre o programa “Pró-jovem integrado: Pró-Jovem Adolescente; Pró-Jovem Urbano; Pró-Jovem Campo; Pró-Jovem Trabalhador”, ver: <<http://www.projovemurbano.gov.br/site/interna.php?p=materiale&tipo=Conteudos&cod=11>>.

O Gráfico 21 mostra o grau de informalidade no mercado de trabalho, considerando-se a porcentagem de pessoas que não contribuem para o instituto de previdência social. Nota-se que o grau de informalidade é sempre maior para o sexo feminino, mas diminuiu tanto para homens quanto para mulheres entre 2002 e 2007. Outras medidas¹³ do grau de informalidade também indicam a mesma tendência de queda. Neste sentido, para o período em questão, não tem fundamento a afirmação de que a entrada da mulher no mercado de trabalho é acompanhada por “perda de direitos legais”.

Gráfico 21
Pessoas de dez anos ou mais de idade ocupadas na semana de referência por contribuição para instituto de previdência no trabalho principal, por sexo, Brasil – 2002-2007



Fonte: IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD 2002 a 2007.

Wajnman e Menezes (2003) investigam a relação entre o processo de envelhecimento populacional e as melhorias educacionais e mostram que a composição da mudança na estrutura etária e educacional é bastante complexa e possui efeitos em sentidos contrários sobre as desigualdades de rendimentos no Brasil. Leone e Baltar (2006), analisando as diferenças de rendimento entre ho-

¹³ O grau de informalidade I do Ipea diminuiu de 54,8%, em 2003, para 50,9%, em 2007, e é uma das três diferentes definições do grau de informalidade oferecidas no Ipeadata, com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do IBGE. Esta taxa corresponde ao resultado da seguinte divisão: (empregados sem carteira + trabalhadores por conta própria + não-remunerados) / (trabalhadores protegidos + empregados sem carteira + trabalhadores por conta própria + não-remunerados + empregadores).

mens e mulheres ocupados com escolaridade de nível superior, constatam que, para esse segmento, embora sejam grandes, as diferenças de rendimento entre homens e mulheres diminuíram na última década.

Gênero, aposentadoria e pensões

A ampliação do sistema de previdência social no Brasil permitiu que grupos antes excluídos, como os trabalhadores rurais e uma grande parte das mulheres, passassem a ser cobertos pelos benefícios previdenciários e até, em alguns casos, revertendo ou amenizando as desigualdades existentes no mercado de trabalho.

Tabela 6
População de 60 anos e mais e pessoas de 10 anos ou mais de idade,
aposentadas e/ou pensionistas, na semana de referência, segundo sexo
Brasil – 2001-2007

		Em mil pessoas						
Segmentos populacionais	Sexo	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
População de 60 anos e mais	Total	15.333	16.176	16.920	17.663	18.214	19.077	19.955
	Homem	6.780	7.120	7.453	7.771	7.988	8.406	8.838
	Mulher	8.553	9.055	9.466	9.892	10.225	10.672	11.115
Total de aposentados e pensionistas	Total	18.296	19.125	19.980	20.046	20.870	21.201	22.126
	Homem	8.065	8.363	8.763	8.735	9.047	9.201	9.623
	Mulher	10.232	10.762	11.216	11.311	11.823	12.000	12.503
Somente aposentados	Total	13.252	13.829	14.328	14.206	14.531	14.853	15.273
	Homem	7.627	7.907	8.235	8.201	8.403	8.557	8.771
	Mulher	5.625	5.922	6.093	6.005	6.128	6.296	6.502
Somente pensionistas	Total	4.059	4.202	4.416	4.567	4.856	4.757	5.292
	Homem	341	347	395	406	477	437	642
	Mulher	3.718	3.855	4.021	4.160	4.379	4.321	4.651
Aposentados e pensionistas	Total	986	1.094	1.235	1.273	1.482	1.590	1.561
	Homem	97	108	133	128	166	207	210
	Mulher	889	985	1.102	1.146	1.316	1.383	1.351

Fonte: IBGE/. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD 2001 a 2007.

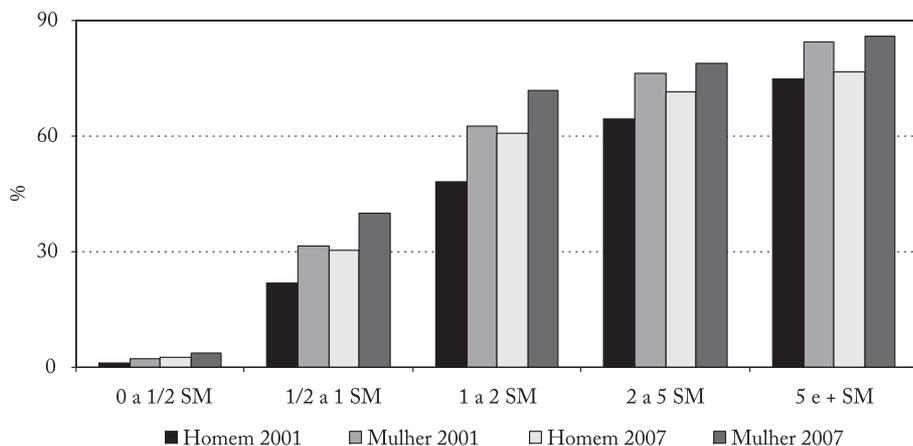
A Tabela 6 mostra que, ao contrário do que acontece na PEA, as mulheres predominam entre a população coberta pela previdência social. Considerando-se somente os aposentados, os homens são maioria, como era de se esperar. Mas também como esperado, as mulheres são ampla maioria entre os

pensionistas. Somando-se aposentados e pensionistas, as mulheres eram 10,2 milhões em 2001 e passaram para 12,5 milhões em 2007, enquanto os homens correspondiam a 8,1 milhões e 9,6 milhões, nas mesmas datas. Nota-se que a população de aposentados/pensionistas é maior do que toda a população de 60 anos e mais do país. Entre as pessoas que acumulam aposentadoria e pensão, o sexo feminino também predomina e as mulheres já somavam 1,4 milhão de pessoas nesta situação, em 2007. Isto contribui para diminuir ou até reverter o hiato de rendimento por gênero na população idosa do Brasil. De fato, a política previdenciária brasileira tem um desenho pró-mulher, já que o sexo feminino, em média, contribui por menos tempo de trabalho e passa mais tempo como beneficiária.

O Gráfico 22 apresenta o percentual de pessoas ocupadas na semana de referência que contribuem para instituto de previdência em qualquer trabalho, por sexo e classes de rendimento mensal em todos os trabalhos. Observa-se que a contribuição à previdência cresce à medida que aumenta o rendimento, sendo que as mulheres possuem percentuais mais altos de contribuição à previdência.

Gráfico 22

Porcentagem de pessoas de 10 anos ou mais de idade, ocupadas na semana de referência, que contribuem para instituto de previdência em qualquer trabalho, por sexo e classes de rendimento mensal em todos os trabalhos, Brasil – 2001-2007



Fonte: IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD 2001 a 2007.

Na classe de 2 a 5 salários mínimos (SM), quase 80% das mulheres contribuíam com a previdência e, na de 5 ou mais SM, este percentual chega próximo de 90%. Nas classes de rendimento menores, a cobertura previdenciária é baixa,

mas os programas de transferência de renda, como o BPC/LOAS, que não possuem caráter contributivo, atende a esta população mais pobre.

A previdência tem cumprido seu papel de proteção social e redução da pobreza entre homens e mulheres idosas. Como mostrou Wajzman et al. (2008, p. 13):

Sua importância é significativamente maior para as mulheres, dado que estas têm menor acesso ao mercado de trabalho nas idades avançadas e menor capacidade contributiva e de poupança ao longo da vida laboral, como resultado da dupla jornada de trabalho, da maternidade e da precariedade da trajetória da vida ativa.

Os afazeres domésticos

Se as mulheres ocupadas se inserem em jornadas de trabalho mais curtas, o contrário acontece com os afazeres domésticos, que correspondem aos trabalhos realizados na esfera da reprodução, mas que não são contabilizados na população economicamente ativa. A PNAD coleta essas informações para as pessoas de dez anos ou mais de idade. Afazeres domésticos constituem o conjunto de atividades realizadas na moradia e que não fazem parte do emprego na PEA, tais como:

- arrumar ou limpar toda ou parte da moradia;
- cozinhar ou preparar alimentos, passar roupa, lavar roupa ou louça, utilizando, ou não, aparelhos eletrodomésticos para executar estas tarefas para si ou para outro(s) morador(es);
- orientar ou dirigir trabalhadores domésticos na execução das tarefas domésticas;
- cuidar de filhos ou menores moradores;
- limpar o quintal ou terreno que circunda a residência.

Dessa forma, o conceito de afazeres domésticos é bastante amplo. Basta a realização de apenas uma das tarefas arroladas para a pessoa ser enquadrada na categoria. Segundo Soares e Sabóia (2007, p. 10), os afazeres domésticos constituem um grupo de atividades predominantemente femininas:

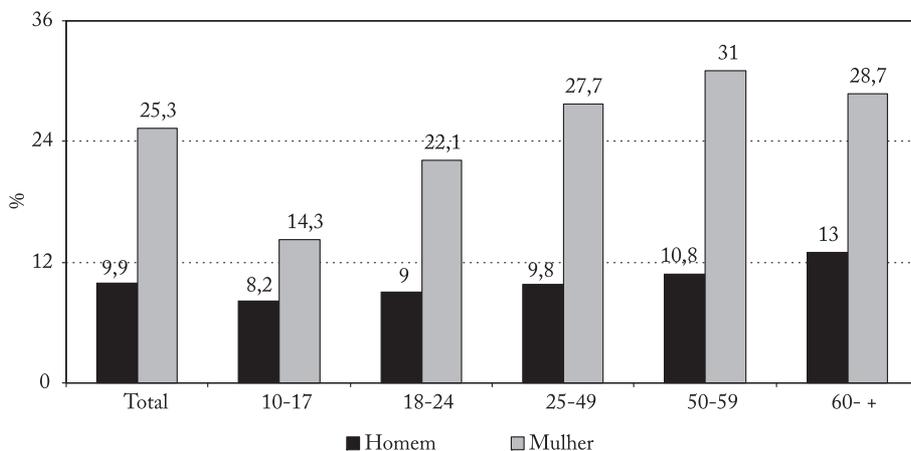
No país, 109,2 milhões de pessoas de 10 anos ou mais de idade declararam exercer atividades relacionadas com os afazeres domésticos; sendo que, deste conjunto, 71,5 milhões são mulheres. Em termos absolutos, é a população adulta de 25 a 49 anos de idade que mais realiza afazeres domésticos. Não obstante, considerando a população em cada grupo etário, observa-se que é a população de 50 a 59 anos de idade que despense maior parte do seu tempo em afazeres domésticos (24,3 horas semanais). As desigualdades de gênero na realização dessas atividades são

ainda mais visíveis quando se considera a população total de acordo com o sexo e os grupos de idade. Verificou-se que somente 51,1% dos homens realizam afazeres domésticos enquanto que entre as mulheres esse percentual é de 90,6%. É no Nordeste que se observa a menor participação dos homens no afazeres domésticos (46,7%) enquanto que no Sul se evidencia a maior taxa (62%). Uma possível explicação para esta participação um pouco mais baixa dos homens nordestinos nos afazeres domésticos pode estar ligada aos aspectos culturais locais, que valorizam o “machismo” já que existe uma forte correlação positiva entre a realização de afazeres domésticos e sexo feminino.

No Gráfico 23, verifica-se que, no total, as mulheres dedicavam 25,3 horas semanais aos afazeres domésticos, contra 9,9 horas dos homens. A análise por grupos etários mostra que o tempo dedicado aos afazeres domésticos cresce à medida que aumenta a idade para ambos os sexos. Isto porque os filhos que moram com os pais dedicam menos tempo aos afazeres domésticos. Mas o destaque mais contrastante é a grande diferença entre o tempo dedicado aos afazeres domésticos por ambos os sexos.

Gráfico 23

Número médio de horas semanais gastas em afazeres domésticos das pessoas de dez anos ou mais de idade, por sexo, segundo grupos de idade, Brasil – 2005



Fonte: IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD 2005; Soares e Sabóia (2007).

Evidentemente, o maior envolvimento das mulheres com os afazeres domésticos explica em grande parte a sua menor jornada no mercado de trabalho. A divisão do tempo entre trabalho produtivo e trabalho reprodutivo depende também do tipo de família e da presença de filhos. A Tabela 7 apresenta a distribuição do tempo dedicado aos afazeres domésticos e ao emprego entre chefes e

cônjuges para casais de dupla renda (DR) com zero, um, dois e 3 ou mais filhos e para casais sem dupla renda. A parcela de homens que se dedicam aos afazeres domésticos é bem menor do que a feminina, mas é maior quando o homem é o chefe do domicílio e menor de acordo com o número de filhos. Nos casais de dupla renda e sem filhos (família DINC – duplo ingresso nenhuma criança), a parcela de homens que realizam afazeres domésticos é de 72,5% e estes homens dedicam 9,36 horas semanais, contra as 20,12 horas das mulheres (são os homens da família DINC que dedicam a maior proporção de tempo aos afazeres domésticos quando comparados com as mulheres).

Tabela 7

Proporção de chefes e cônjuges que realizam afazeres domésticos (AD) e número de horas dedicadas por semana a essas atividades e ao trabalho produtivo, por sexo, segundo tipo de arranjo familiar e sexo do chefe, Brasil – 2006

Arranjo familiar	Proporção daqueles que realizam AD (%)		Média de horas dedicadas aos AD		Média de horas dedicadas ao trabalho produtivo		Soma das médias de horas dedicadas aos AD e ao trabalho produtivo		
	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	
DINC	72,45	97,16	9,36	20,12	44,39	38,16	53,75	58,28	
Chefe homem	DR com 1 filho	63,74	97,18	10,01	25,24	45,01	36,44	55,02	61,68
	DR com 2 filhos	57,71	96,95	9,92	27,44	45,00	34,90	54,92	62,33
	DR com 3 filhos ou mais	50,46	96,78	10,34	29,71	42,91	30,84	53,25	60,55
	Demais casais	51,31	98,20	9,98	35,74	45,48	28,68	55,46	64,42
Chefe mulher	DINC	63,94	95,04	8,61	17,72	44,73	39,87	53,34	57,59
	DR com 1 filho	58,19	94,56	10,34	23,57	45,15	37,55	55,48	61,12
	DR com 2 filhos	50,17	94,73	10,33	25,64	44,16	37,57	54,50	63,21
	DR com 3 filhos ou mais	44,69	94,24	11,29	28,57	44,16	35,20	55,45	63,76
Demais casais	45,96	96,55	11,84	32,96	44,88	37,37	56,72	70,33	

Fonte: IBGE. Microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD 2006; Barros (2009).
Nota: DR: dupla renda; AD: afazeres domésticos; DINC: duplo ingresso, nenhuma criança.

A soma das horas dedicadas ao trabalho produtivo e aos afazeres domésticos mostra que, considerando-se a dupla jornada, as mulheres trabalham mais do que os homens, sendo que a diferença cresce com o aumento do número de

filhos (Tabela 7). Segundo Melo e Castilho (2007), o trabalho doméstico sempre foi tradicionalmente exercido pelas mulheres, mas passa a contar com uma maior participação masculina, embora ainda esteja muito aquém da igualdade no uso do tempo. Este fato chama a atenção para a necessidade de políticas que conciliem trabalho produtivo e afazeres familiares.

Um dos eixos do II PNPM – Segundo Plano Nacional de Políticas para Mulheres – é sobre “Autonomia Econômica e Igualdade no Mundo do Trabalho, com Inclusão Social”,¹⁴ com o objetivo de promover a autonomia econômica e financeira das mulheres. As mulheres atendidas pelo Programa Bolsa Família (PBF), por exemplo, necessitam de políticas deste tipo para garantir a emancipação social e não ficarem tuteladas por políticas somente assistenciais.

Conciliação entre trabalho produtivo e família

As formas como as pessoas lidam com os desafios do trabalho e da vida familiar são marcadas pelas desigualdades de gênero. As desvantagens vivenciadas pelas mulheres afetam a renda, o compromisso e estabilidade nos postos de trabalho e a qualidade de vida de todos os membros da família. A despeito destas desvantagens, as mulheres estão se inserindo progressivamente nas atividades produtivas. Uma reportagem da revista *The Economist* (2006) mostrou que a entrada da mulher no mercado de trabalho tem sido a principal força do crescimento econômico no mundo, destacando-se em relação ao crescimento da Internet ou de países como a China e a Índia.

No Brasil, entre 1950 e 2007, mais de 40 milhões de mulheres entraram na PEA. Este número poderia ter sido maior se não houvesse uma rígida divisão sexual do trabalho e existissem políticas mais efetivas de conciliação entre trabalho produtivo, afazeres domésticos e responsabilidades familiares.

¹⁴ Os objetivos específicos do eixo “Autonomia Econômica e Igualdade no Mundo do Trabalho, com Inclusão Social” do II PNPM são: I. Promover políticas de ações afirmativas no mundo do trabalho que reafirmem a condição das mulheres como sujeitos sociais e políticos, considerando as dimensões étnico-raciais; II. Promover a valorização e o reconhecimento da contribuição econômica das mulheres no meio rural e nas comunidades tradicionais; III. Garantir às trabalhadoras domésticas o exercício de todos os direitos trabalhistas concedidos às trabalhadoras em geral, previstos no Artigo 7º da Constituição Federal; IV. Promover a valorização do trabalho doméstico não-remunerado e contribuir para a superação da atual divisão sexual do trabalho; V. Promover a organização produtiva de mulheres vivendo em contexto de vulnerabilidade social, notadamente nas periferias urbanas. Ver também nos *links*: <http://200.130.7.5/spmu/portal_pr/destaques_plano_nacional_pr.htm> e <http://www.ipea.gov.br/pub/bcmt/mt_25c.pdf>.

Bruschini e Ricoldi (2009) fizeram uma pesquisa sobre “Articulação Trabalho Família: famílias urbanas de baixa renda e políticas de apoio às trabalhadoras” e concluíram que as trabalhadoras mais jovens que são chefes de famílias e têm filhos muito pequenos são as mais sobrecarregadas, sendo que para elas as creches são essenciais para o cuidado dos filhos e uma jornada de trabalho mais flexível seria uma condição para compatibilizar a atividade profissional e o cuidado familiar; já as trabalhadoras mais velhas, cujos filhos são maiores, descrevem um cotidiano menos pesado. Para ambas existe a preocupação com a violência, o uso de drogas, o lazer e as atividades físicas. As trabalhadoras manifestaram desejos de políticas públicas que garantam a escola dos filhos, a segurança, o transporte e os espaços públicos de lazer para toda a família.

Há no Brasil uma problemática que envolve a conciliação entre trabalho e família, a qual vem obtendo fraca legitimação social e política. O desenvolvimento insuficiente de políticas públicas que permitam redistribuir ou socializar os custos dos cuidados familiares e o baixo nível de abrangência das políticas existentes confirma que a gestão das demandas conflitivas entre família e trabalho permanece em grande medida um assunto privado. No que diz respeito às licenças do trabalho para cuidar de assuntos familiares, a legislação trabalhista brasileira provê um conjunto de medidas, com cobertura limitada, que só se aplicam aos trabalhadores registrados, que representam menos da metade da força de trabalho ativa no país. O significativo crescimento do trabalho informal na última década indica que um contingente cada vez maior de trabalhadores encontra-se desprotegido de direitos trabalhista básicos, notadamente as cônjuges e chefes de famílias monoparentais (a maioria mulheres) que estão proporcionalmente mais representadas no segmento informal da economia. Além de regular apenas o segmento formalizado do mercado de trabalho, a legislação trabalhista contém um claro viés de gênero, uma vez que os benefícios concedidos por ela focalizam prioritariamente os direitos reprodutivos das mulheres, garantindo, entre outros, a estabilidade para a gestante, a licença maternidade de 120 dias e creches nos primeiros meses de vida dos filhos de mães trabalhadoras, enquanto a licença-paternidade de cinco dias corridos após o nascimento ou adoção de filho, com ônus para o empregador. Assim, as políticas são pouco efetivas para garantir a articulação entre trabalho e necessidades familiares ao longo de todas as etapas da vida familiar dos trabalhadores (SORJ; MACHADO, 2007).

O documento “Trabalho e família: rumo a novas formas de conciliação com co-responsabilidade social” (IOL-UNDP, 2009), elaborado para a região latino-americana e caribenha (ALC) pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), mostra que, na atualidade, existem mais de 100 milhões de mulheres inseridas no mercado de trabalho na ALC. O documento considera que a conciliação entre a vida familiar ou pessoal e a vida laboral constitui “um dos maiores desafios de nosso tempo”. O relatório propõe que sejam buscadas fórmulas de conciliação entre trabalho, vida familiar e pessoal “com co-responsabilidade social, isto é, que as tarefas de cuidado sejam compartilhadas entre homens e mulheres, mas também entre o Estado, o mercado e as famílias, bem como pela sociedade em geral”.¹⁵

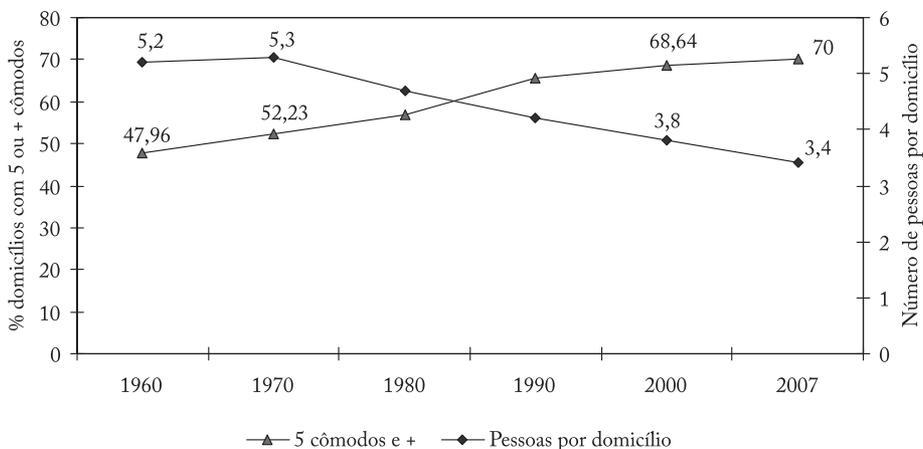
Domicílios, famílias, conjugalidade e sexualidade

Muitos estudos têm se dedicado ao tema da família, principalmente abordando os determinantes do tamanho e composição dos arranjos domiciliares (BERQUÓ; CAVENAGUI, 1988; OLIVEIRA, 1989; MEDEIROS, OZÓRIO 2002; ARRIAGADA, MATHIVET, 2007). Um dos aspectos a se destacar é a maior disponibilidade de espaço nas moradias que ocorreu em função das transições demográfica e urbana, juntamente com a melhoria da infraestrutura domiciliar. Embora não se disponha de dados nacionais sobre a área dos domicílios, o Gráfico 24 mostra que, entre 1960 e 2007, o número de pessoas por domicílio diminuiu de 5,2 para 3,4 pessoas, enquanto o percentual de domicílios que possuíam cinco ou mais cômodos aumentou de 48% para 70% no período, reduzindo a densidade de pessoas por cômodo.

Paralelamente à redução do tamanho das famílias, houve uma mudança na composição familiar. No Gráfico 25 verifica-se que o arranjo “casal com filho(s)” teve a maior redução, deixando de ser maioria absoluta (com 56,6%) em 1997, para ficar em 48,9%, em 2007. Pela primeira vez na história do Brasil, os casais com filhos são menos de 50% dos arranjos familiares.

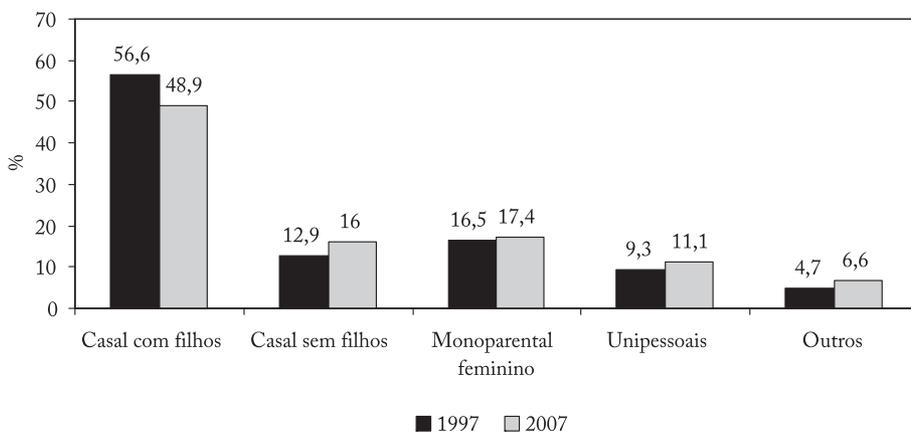
¹⁵ O relatório sobre “Trabalho e família” na América Latina e Caribe da OIT e PNUD ou ILO-UNDP (Work and Family: Towards new forms of reconciliation with social co-responsibility), junho de 2009, pode ser acessado no *link*: <http://www.undp.org/publications/pdf/undp_ilo.pdf>.

Gráfico 24
Número médio de pessoas por domicílio e domicílios com cinco ou mais cômodos,
Brasil – 1960-2007



Fonte: IBGE. Censos Demográficos de 1960 a 2000. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD 2007.

Gráfico 25
Distribuição dos arranjos familiares residentes em domicílios particulares,
segundo tipo, Brasil – 1996-2006



Fonte: IBGE. Síntese de indicadores sociais 2008.

No conjunto dos domicílios, entre 1997 e 2007, cresceram as participações dos “casais sem filhos” (de 12,9% para 16%), das famílias monoparentais femininas (de 9,3% para 11,1%), dos domicílios unipessoais (de 9,3% para 11,1%) e dos outros arranjos (de 4,7% para 6,6%). Quanto à pessoa responsável pela

família, houve aumento das famílias chefiadas por mulheres, que passaram de menos de 20%, em 1997, para mais de 30%, em 2007. Com a queda da fecundidade e o processo de envelhecimento populacional, deve continuar crescendo a participação dos casais sem filhos e dos arranjos unipessoais no conjunto dos domicílios brasileiros. Isso coloca a necessidade, por exemplo, de discussão a respeito da ampliação dos domicílios coletivos e da problematização dos domicílios unipessoais que são considerados de maior impacto sobre o meio ambiente.

Entre 1996 e 2006, o total de domicílios, no Brasil, passou de 39,7 milhões para 54,6 milhões, o que representa um crescimento de 37,4% (Tabela 8). O número de domicílios com casal DINC quase se duplicou em termos absolutos (88,6%), respondendo por 2,7% do total de domicílios em 1996 e por 3,7%, em 2006. Embora o percentual deste arranjo seja baixo, os dados mostram tendência de crescimento para pessoas e casais sem filhos (*childlessness*), indicando um novo comportamento reprodutivo caracterizado por uma retirada da procriação (ou fecundidade zero), no Brasil e na América Latina (ROSETO-BIXBY, et al., 2009).

Tabela 8
Tipos de arranjos domiciliares, Brasil – 1996-2006

Arranjos domiciliares	1996		2006		Variação % 2006/1996
	N. abs. (em mil)	%	N. abs. (em mil)	%	
DINC	1.065	2,68	2.010	3,68	88,7
DR com 1 filho	1.999	5,03	4.292	7,86	114,7
DR com 2 filhos	3.148	7,92	6.531	11,96	107,5
DR com 3 filhos ou mais	5.584	14,05	9.584	17,55	71,6
Demais casais	17.130	43,10	14.362	26,30	-16,2
Demais arranjos	10.823	27,23	17.830	32,65	64,7
Total de domicílios	39.745	100,00	54.610	100,00	37,4

Fonte: IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD 1996 e 2006; Barros, Alves e Cavenaghi (2008).

Nota: DR: dupla renda; DINC: duplo ingresso, nenhuma criança.

Os demais casais de dupla renda (DR) com filhos também apresentaram um grande crescimento no período, bem acima da média. Isto quer dizer que aumentam o número e o percentual de domicílios em que o casal (ambos os cônjuges) trabalha ou possui renda de outra fonte (aposentadorias, aluguel, etc.). Enquanto o conjunto dos casais de dupla renda (com ou sem filhos) passou de

29,7% para 41,1%, os demais casais, isto é, aqueles sem dupla renda tiveram uma grande queda relativa, passando de 43,1% para 26,3%, entre 1996 e 2006. Portanto, os dados mostram uma nova configuração familiar no Brasil, com crescimento dos domicílios de tamanho reduzido, com baixa presença de filhos pequenos e com maior inserção produtiva dos cônjuges. Tais tendências podem contribuir para a redução da pobreza se houver políticas públicas adequadas para garantir a pré-escola para as crianças e a inserção produtiva para os pais.

Antropologicamente falando, a formação da família depende de três componentes: laços de sangue (parentesco); filiação ou adoção; e união conjugal. O estudo da união conjugal (nupcialidade) é importante para se entender o processo de formação das famílias, o comportamento reprodutivo e a dinâmica demográfica. A nupcialidade envolve as seguintes transições: solteiro, casado, divorciado e viúvo.

Segundo Augusto (2004), a taxa bruta de nupcialidade (considerando os casamentos legais) tem diminuído no Brasil, passando de 8 casamento por mil habitantes, em 1980, para 5,1 em 1991 e 4,3 em 2000. Segundo Berquó (2001) isso ocorre devido ao aumento das uniões consensuais no mesmo período. De fato, a Tabela 9 mostra um crescimento da união consensual, que passou de 6,5% em 1960 para 28,3% em 2000. O casamento apenas no civil também aumentou de 12,8% para 17,3%, no período. O grande declínio se deu nas formas de casamento religioso, tanto o civil e religioso, quanto o só religioso. No conjunto, os dois passaram de 81%, em 1960, para 54%, em 2000, o que pode significar um aumento do processo de secularização, próprio da segunda transição demográfica (VAN DE KAA, 1987).

Tabela 9
Distribuição das pessoas de dez anos e mais, segundo tipo de união,
Brasil – 1960-2000

Tipo de união	Em porcentagem				
	1960	1970	1980	1991	2000
Civil e religioso	60,5	64,6	63,8	57,8	50,1
Só civil	12,8	14,1	16,3	18,3	17,3
Só religioso	20,2	14,4	8,1	5,2	4,3
União consensual	6,5	6,9	11,8	18,3	28,3

Fonte: IBGE. Censos demográficos 1960 a 2000.

Houve crescimento do casamento legal no Brasil, especialmente entre 2003 e 2007 (Tabela 10), o que, segundo o IBGE (2008), deve-se ao crescente

número de casais que procuraram formalizar suas uniões consensuais, incentivados pelo novo Código Civil de 2002 e pelas ofertas de casamentos coletivos desde então promovidos. Tais iniciativas facilitaram o acesso ao serviço de registro civil de casamento sob os aspectos burocrático e econômico. Também verifica-se que o casamento entre solteiros, mesmo sendo a ampla maioria, tem diminuído nos últimos anos, enquanto cresce aquele entre pessoas viúvas e divorciadas. Mas os recasamentos são maiores entre os homens.

Tabela 10
Casamentos, segundo estado civil e sexo, Brasil – 1997-2007

Casamentos e Estado civil	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Casamentos (nos abs.)	705.651	673.452	755.809	694.872	696.716	711.155	748.981	806.968	835.846	889.828	916.006
Estado civil do homem (%)											
Solteiro	95,02	95,76	96,23	96,36	92,62	90,44	90,31	89,97	89,54	89,10	88,23
Viúvo	1,64	1,72	1,74	1,86	1,87	1,93	1,77	1,80	1,80	1,78	1,78
Divorciado	5,86	6,12	6,34	7,18	7,22	7,67	7,84	8,17	8,61	9,06	9,91
Estado civil da mulher (%)											
Solteira	98,09	98,86	99,30	99,71	95,99	94,44	93,77	93,50	93,16	92,77	92,00
Viúva	1,01	1,06	1,14	1,19	1,19	1,20	1,15	1,14	1,18	1,18	1,27
Divorciada	3,39	3,68	3,87	4,47	4,52	4,86	5,01	5,29	5,60	6,00	6,65

Fonte: IBGE. Registro Civil, 2009.

Acompanhando a tendência de aumento do número de casamentos, tem crescido a idade média ao primeiro casamento no Brasil. No final da década de 1980, a idade média ao primeiro matrimônio estava em torno de 23 anos para as mulheres e de 25 anos para os homens, passando para, respectivamente, 25 e 27,5 anos, em 2000 (VIEIRA, 2009), e para 26 e 29 anos, em 2007 (IBGE, 2008).

A mesma publicação do IBGE (2008) mostra que, embora tenha crescido o número de casamentos legais, também aumentaram as dissoluções (divórcios diretos sem recurso e separações), totalizando 231.329, em 2007, ou seja, para cada quatro casamentos, foi registrado término de um. Trinta anos depois da lei patrocinada pelo senador Nelson Carneiro, a taxa de divórcios passou de 0,46%, em 1984, para 1,49%, em 2007. É preciso destacar que a proporção de separações não-consensuais requeridas pela mulher é significativamente maior que as solicitadas pelo homem, sendo que existe uma hegemonia das mulheres na guarda dos filhos menores. Em 2007, em 89,1% dos divórcios a responsabilidade pela guarda

dos filhos foi concedida às mulheres (IBGE, 2008). Finalmente, vale dizer que o tema da parceria civil homossexual e da homoparentalidade vem ocupando o debate político, desde 1995, com a apresentação de Projeto de Lei Federal que dispõe sobre a “parceria civil registrada”, e com o número crescente de decisões nos Tribunais de Justiça sobre o reconhecimento de uniões estáveis.¹⁶

Nesse contexto de análise, é importante sublinhar que essas transformações não podem ser inteiramente compreendidas sem referência a mudanças em curso na esfera da sexualidade ou comportamento sexual. Entre 1996 e 2009, foram realizados no Brasil nove inquéritos para estudo do comportamento sexual e reprodutivo que permitem traçar um perfil bastante completo da sexualidade brasileira na primeira década do século XXI.¹⁷ Aqui vamos nos limitar a compartilhar os achados mais significativos das duas pesquisas Comportamento Sexual e Percepção da População Brasileira sobre HIV/Aids (PN-DST/Aids, Ministério da Saúde, Cebrap, 1998 e 2005) (BARBOSA; KOYAMA, 2008).

Esses dois inquéritos indicam que a idade na primeira relação sexual vem caindo no Brasil tanto para homens quanto para mulheres (ALVES; CAVENAGHI, 2009). Contudo Barbosa e Koyama (2008) observam que tanto em 1998 quanto em 2005 as mulheres iniciaram a vida sexual mais tardiamente. Os dados coletados em 2005 também sugerem uma correlação entre ganhos educacionais e comportamento sexual, pois foi registrados uma “proporção menor de pessoas de ambos os sexos com ensino médio que havia iniciado a vida sexual”. Em contraste, entre as meninas e jovens que chegaram apenas até o ensino fundamental, observou-se redução na idade média na primeira experiência sexual.

¹⁶ Para acompanhar esta discussão, consultar a Rede “Parceria Civil, Conjugalidade e Homoparentalidade no Brasil”, que nasceu em 2004 e se constitui concretamente a partir do financiamento recebido do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico. O projeto é coordenado pelos professores Miriam Grossi (Núcleo de Identidades de Gênero e Subjetividades/UFSC), Luiz Mello (Universidade Federal de Goiás) e Anna Paula Uziel (Universidade Estadual do Rio de Janeiro – Instituto de Medicina Social). Disponível em: <<http://www.nigs.ufsc.br/site/docrede.htm>>.

¹⁷ São eles: Pesquisa Nacional em Demografia e Saúde (Benfam e Ministério da Saúde, 1996); Comportamento Sexual e Percepção da População Brasileira sobre HIV/AIDS (PN-DST/Aids, Ministério da Saúde, Cebrap, 1998); Juventudes e Sexualidades (Unesco, 2000), GRAVAD, Gravidez na Adolescência (IMS-UERJ, Musa, UFBA e Depto. de Antropologia da UFRG, 2002); Uso de preservativos: Pesquisa Nacional Ministério da Saúde (Ibope, 2003); Pesquisa de Conhecimento, Atitudes e Práticas na População Brasileira (PN-DST/Aids, Fiocruz e CDD; 2004); Comportamento Sexual e Percepção da População Brasileira sobre HIV/Aids (PN-DST/Aids, Ministério da Saúde, Cebrap, 2005); Pesquisa Nacional em Demografia e Saúde (Decit, Ministério da Saúde, Cebrap, 2006); Pesquisa de Conhecimento, Atitudes e Práticas na População Brasileira (PN-DST/Aids, Fiocruz e CDD; 2008).

As duas pesquisas ainda revelam diferenciais de gênero marcantes no que diz respeito a práticas sexuais. Por exemplo, não se registram diferenças significativas entre 1998 e 2005 quanto ao número de homens e mulheres que relataram ter tido relações sexuais no ano anterior. Entretanto, a proporção de homens sexualmente ativos foi maior do que a de mulheres, sendo essas diferenças estatisticamente significativas nos dois anos. Por outro lado, quando se analisam as taxas de atividade sexual entre pessoas separadas ou viúvas, constata-se que houve ligeiro decréscimo da atividade sexual entre os homens e aumento entre as mulheres. Contudo a variável que revela diferenças mais significativas entre os sexos e que não pode ser explicada sem referência ao marco conceitual de gênero diz respeito ao número de parceiros referidos, pois, tanto em 1998 quanto em 2005, a proporção de homens heterossexuais que informaram ter tido mais de uma parceira é cerca de cinco vezes maior do que a de mulheres com o mesmo tipo de experiência.

Finalmente, a pesquisa também informa que cerca de 3% dos homens entrevistados em 1998 e 2005 referiram ter tido relações com pessoa do mesmo sexo em algum momento da vida. Em 1998, também foram 3% as mulheres que relataram relações sexuais com outras mulheres. Entretanto, não foi possível realizar uma análise comparativa com os achados de 2005 em razão do número reduzido da amostra de pessoas do sexo feminino que referiram relações com pessoas do mesmo sexo. Para o Censo Demográfico de 2010, o IBGE incluirá uma pergunta sobre composição das famílias que poderá contribuir para aprofundar o conhecimento sobre padrões não-heterossexuais de sexualidade, afetividade e parentesco no Brasil.

Empoderamento das mulheres

O conceito “empoderamento das mulheres” foi consolidado nas Conferências Internacionais do Cairo/94 e Beijing/95, a partir da contribuição dos movimentos de mulheres que lutavam contra a exclusão social, a violência de gênero e a situação subalterna do sexo feminino na sociedade e na família. Empoderamento representa uma maneira inovadora de enfrentar as desigualdades de gênero existentes tanto na esfera pública quanto na privada e tem a ver não só com a ampliação das capacidades individuais, mas também com acesso às fontes de poder. O termo em inglês contém a palavra “*power*” (poder), que não se encontra em nenhuma outra expressão da língua portuguesa. Neste sentido, a

utilização da tradução literal serve para enfatizar um conceito que tem aceitação internacional e reforça o enfoque das relações de poder.

Empoderamento é a tradução não dicionarizada do termo inglês *empowerment*. Denota o processo pelo qual as mulheres ganham poder interior para expressar e defender seus direitos, ampliar sua autoconfiança, identidade própria e autoestima e, sobretudo, exercer controle sobre suas relações pessoais e sociais (HERA, 1998).

No meio sindical brasileiro, por exemplo, muitas lideranças estão alheias às conquistas do movimento feminista, do movimento pelos direitos das mulheres e dos grupos acadêmicos que lidam com as desigualdades sociais do sistema sexo/gênero. Diversos avanços teóricos consolidados nacional e internacionalmente que tratam das reivindicações pela igualdade de gênero, dos direitos sexuais e reprodutivos e das ações afirmativas não fazem parte da pauta de prioridades da maioria dos sindicatos, que tendem a priorizar as questões de classe em oposição às questões de gênero.

A ideia de que o conceito de classe deveria ser priorizado em relação ao de gênero fez parte, no passado, de uma estratégia feminina de apropriação da linguagem dos homens (RAGO, 1996). Contudo, as mulheres foram rompendo com a diferenciação entre “companheiras de luta” e “companheiras no poder” (CASTRO, 1995) e passaram a remodelar o espaço central de atuação. Especialmente no fim da década de 1970, com o início do processo de democratização do país, as mulheres passaram a atuar por meio da “politização do cotidiano”, ou seja, levar para a arena política temas considerados da esfera privada, como sexualidade, maternidade, aborto, violência contra a mulher, contracepção e direito ao corpo (MANINI, 1996).

Sem dúvida as mulheres avançaram na ocupação dos espaços de relações de poder comunitários e associativos. Porém, avançaram pouco na ocupação de espaços de poder mais hierarquizados e institucionalizados. Ainda é mínima a participação feminina no topo dos poderes Legislativo, Judiciário e Executivo.

Mulheres nos espaços de poder

Durante a maior parte da história do Brasil, as mulheres estavam distantes da vida pública e tinham como destino os espaços privados e a convivência familiar e sequer possuíam o direito de participar das eleições. Em 1932, as mulheres brasileiras conquistaram, depois de uma ampla mobilização do movimento sufragista, o direito de voto. Por coincidência, foi também em 1932 que Maria

Lenk, nadando em Los Angeles, tornou-se a primeira brasileira a disputar uma olimpíada. O novo ambiente econômico e social criado a partir das lutas e ideais que impulsionaram a Revolução de 1930 abriu uma época de transformação de uma sociedade agrária e rural para uma sociedade urbana e industrial. Ao longo das décadas seguintes, as mulheres foram, gradativamente, conquistando espaços na educação, nos esportes, no mercado de trabalho – inclusive na base dos três poderes da República – e na expansão do eleitorado.

A presença feminina nas eleições e no poder Legislativo

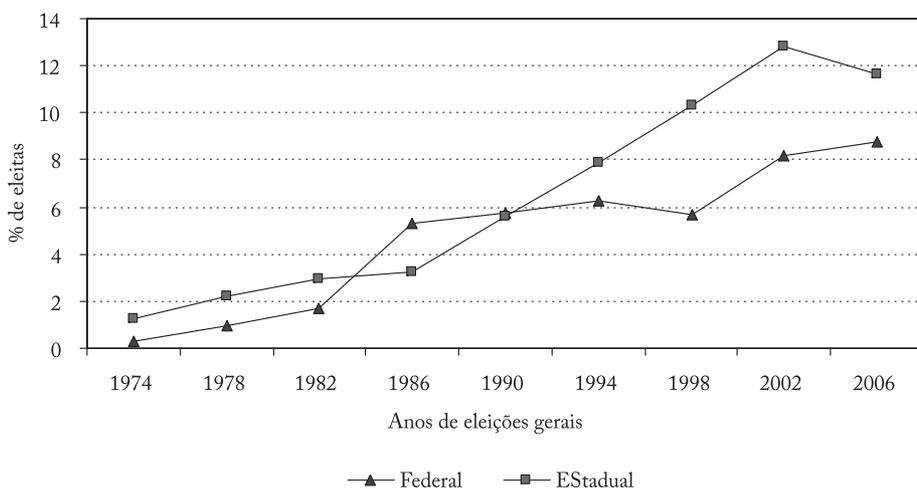
O crescimento das mulheres no eleitorado brasileiro também foi inicialmente lento, mas se acelerou nas últimas décadas do século XX. As mulheres somavam 12 milhões de eleitoras contra 22 milhões de eleitores em 1974, representando um terço do eleitorado. As últimas eleições gerais do século passado, em 1998, foram as últimas em que os 53,3 milhões de homens superaram as 52,8 milhões de mulheres. A partir de 2000, o sexo feminino tornou-se maioria do eleitorado e vem, ano a ano, ampliando a vantagem, sendo que nas eleições de 2008 existiam quase 5 milhões de eleitoras a mais do que eleitores e as mulheres chegavam, em números redondos, a 52% do eleitorado (ALVES; CAVENAGHI, 2008).

Contudo, este poder majoritário do voto não chegou a transformar a participação por gênero nos diversos níveis da representação parlamentar. As mulheres brasileiras continuam sub-representadas no Congresso Nacional, nas Assembleias Legislativas e nas Câmaras Municipais. O Gráfico 26 mostra o aumento da porcentagem de mulheres eleitas para a Câmara Federal e as Assembleias Legislativas. Nas eleições de 1974 foram eleitas uma deputada federal (representando 0,31% do total de deputados) e onze deputadas estaduais (1,2% do total). Nas eleições seguintes, o número de deputadas aumentou e, nas eleições gerais de 2006, foram eleitas 45 deputadas federais (8,2% do total) e 133 estaduais (12,8%).

Nota-se que a porcentagem de deputadas estaduais quase sempre (com exceção de 1986 quando se elegeu a Assembleia Constituinte) é maior do que a de deputadas federais e apresentou um crescimento mais contínuo até 2002, sofrendo uma redução em 2006. Os dados sugerem que as barreiras à entrada das mulheres do âmbito estadual são um pouco menores do que no federal, mas as conquistas não ocorrem de maneira linear e sem recuos. Os dados mostram

que ainda estamos longe de conquistar a paridade da representação parlamentar e o poder de voto das mulheres não tem se traduzido, na mesma proporção, em presença efetiva na Câmara e nas Assembleias Legislativas. No Senado, a participação feminina está em 12,4% nas legislaturas que abarcam o período 2003–2010. São dez senadoras em um total de 81 assentos, sendo que a primeira senadora foi eleita em 1990.

Gráfico 26
Porcentagem de mulheres deputadas federais e estaduais
Brasil – 1974-2006



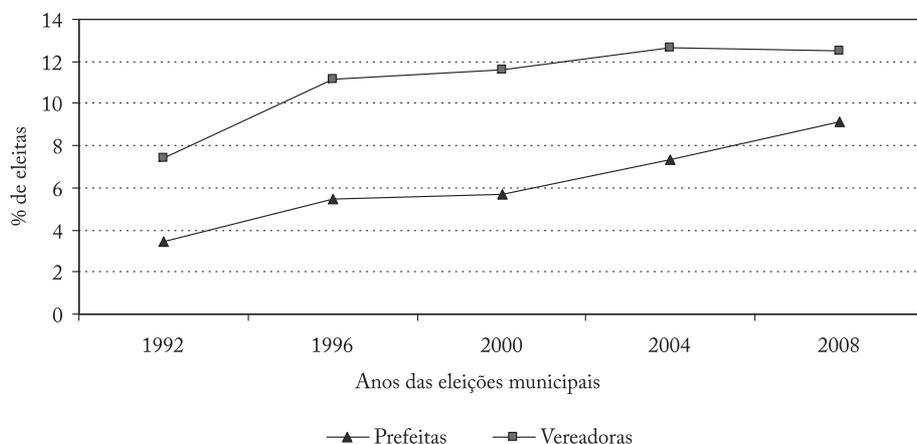
Fonte: IBAM, 1997 e Tribunal Superior Eleitoral – TSE, 2008 (www.tse.gov.br).

O Gráfico 27 mostra o aumento da porcentagem de mulheres eleitas para as Câmaras Municipais e Prefeituras. Nas eleições de 1992, foram eleitas 3.952 vereadoras (representando 7,4% do total de vereadores) e 171 prefeitas (3,4% do total). Após a adoção da política de cotas (que é válida apenas para as eleições proporcionais), o número de eleitas chegou a 6.555 vereadoras nas eleições de 2004, correspondendo a 12,7% do total de vereadores. Mesmo não se aplicando a política de cotas para as eleições de prefeitos, o número de mulheres eleitas para a administração municipal chegou a 404, em 2004, representando 7,3% do total de prefeitos. Observa-se que o percentual de vereadoras eleitas nos municípios é sempre maior do que o de prefeitas eleitas, mas ambos cresciam mais ou menos no mesmo ritmo. Contudo, em 2008, houve pequena queda na porcentagem de vereadoras eleitas (12,5%) e aumento na de prefeitas eleitas, chegando a

9,2% dos Executivos municipais. O maior poder de voto feminino também não tem conseguido mudar a realidade da representação feminina nos municípios.

Os avanços na representação política das mulheres brasileiras têm sido pequenos e não têm acompanhado os avanços ocorridos no resto do mundo. Após a IV Conferência Mundial das Mulheres em Pequim, em 1995, houve uma tendência de crescimento da representação parlamentar feminina em todo o mundo e também no Brasil. Porém, a situação brasileira ficou aquém do esperado. O percentual de mulheres no parlamento no Brasil é menor do que em outras regiões com nível de desenvolvimento mais baixo. Na América Latina e no Caribe, o Brasil estava em um dos últimos lugares no *ranking* da participação feminina nos parlamentos. Em 2009, o Brasil só possui taxas de participação maior do que o Haiti e a Colômbia, perdendo para todos os outros países, em uma lista de 29 parlamentos. Nesse ano, a liderança está com Cuba, Argentina, Costa Rica e Guyania, os quatro com mais de 30% de assentos femininos no parlamento (ALVES; ARAÚJO, 2009).

Gráfico 27
Porcentagem de mulheres vereadoras e prefeitas,
Brasil – 1992-2008



Fonte: IBAM, 1997 e Tribunal Superior Eleitoral – TSE, 2008 (www.tse.gov.br).

Um dos motivos que explica o diferencial de participação feminina no Brasil e no resto do mundo é a forma como a política de cotas foi adotada no país. O artigo da Lei 9.100, de 29 de setembro de 1995, que inaugurou a política de cotas no Brasil, foi redigido da seguinte maneira: “Vinte por cento, no

mínimo, das vagas de cada partido ou coligação deverão ser preenchidas por candidaturas de mulheres”. Esta redação deu margem ao questionamento sobre a inconstitucionalidade do artigo, pois estabeleceu um tratamento diferenciado para o sexo feminino. Dois anos depois, o Congresso Nacional aprovou a Lei 9.504, de 30 de setembro de 1997. O parágrafo terceiro do artigo 10º desta Lei ficou assim redigido: “Do número de vagas resultantes das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação deverá reservar o mínimo de trinta por cento e o máximo de setenta por cento para candidaturas de cada sexo”.

Esta nova formulação abandonou a política focalizada e assumiu uma concepção universalista, evitando questionamentos sobre a constitucionalidade da lei, já que se estabeleceu a mesma regra de representação para os dois sexos. Ou seja, homens e mulheres são iguais perante a lei (de cotas), sendo que o Congresso Nacional apenas formalizou uma regra de representação que garante um mínimo e um máximo de vagas para cada sexo nas listagens partidárias em cada pleito. Porém, o grande problema do parágrafo terceiro do artigo 10º desta Lei 9.504 não foi a concepção “filosófica”, mas sim a sua aplicação na reserva das vagas e não de preenchimento das vagas. A Bancada Feminina na Câmara dos Deputados tem lutado para dar destaque ao gênero em todos os grandes temas da pauta da Câmara, especialmente a reforma política e a PEC 590/06.¹⁸ O II PNPM¹⁹ da SPM também propõe medidas para o crescimento da participação feminina nos espaços do poder.

As novas regras eleitorais aprovadas no Congresso Nacional, em setembro de 2009, válidas para as eleições de 2010, trazem avanços importantes. Além de garantir uma parcela do tempo de propaganda e um percentual do fundo par-

¹⁸ “Nova coordenação da Bancada Feminina encampa luta por maior representatividade feminina na política. A Bancada Feminina na Câmara dos Deputados está sob nova coordenação desde anteontem, quando oito parlamentares tomaram posse. A deputada Alice Portugal (PC do B-BA) é a nova coordenadora geral da bancada que conta hoje com 45 deputadas. Ela afirmou a intenção de incluir a discussão de gênero em todos os grandes temas da pauta da Câmara, como a crise econômica e as mudanças no código civil. A deputada ressaltou dois temas que estão em pauta no momento e que são de grande relevância para a garantia de maior participação feminina na política: a Reforma Política e a PEC 590/06, que garante representação proporcional de mulheres e homens na composição das Mesas Diretores da Câmara e do Senado e de cada Comissão Temática”. Disponível em: <http://www.maismulheresnopoderbrasil.com.br/_noticias/Maio/_noticias220509.html>.

¹⁹ O Capítulo 5 do II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres dispõe sobre a participação das mulheres nos espaços de poder e decisão. Para as ações desse capítulo, foram estabelecidos um objetivo geral e sete objetivos específicos. Disponível em: <<http://www.observatoriodegenero.gov.br/eixo/politicas-publicas/pnpm/comite-de-monitoramento-do-ii-pnpm/capitulo-5-participacao-das-mulheres-nos-espacos-de-poder-e-decisao/objetivos>>.

tidário para as mulheres, a lei inova na seguinte redação: “Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo”. Isto é, em 2010, as cotas devem funcionar como piso e é provável que o percentual de candidatas fique acima de 30%, tendendo a elevar o percentual de eleitas.

Estudos mostram que, para haver um crescimento da representação parlamentar feminina, seria preciso avançar na reforma política e mudar os termos da lei de cotas, promovendo: redução do número de partidos para evitar as legendas de aluguel, que favorecem os homens; alteração no cálculo do número de candidaturas de cada partido, que deveria cair de 150% para 100% das vagas; regras de definição da lista de candidaturas partidárias que garantam um percentual efetivo – mínimo e máximo – para cada sexo; elevação da cota até se atingir a paridade, isto é, 50% das candidaturas para cada sexo; criação de outros mecanismos de promoção das mulheres, como garantia de acesso aos fundos financeiros, participação nas instâncias deliberativas do partido e do Estado, espaço na mídia, etc. (ARAÚJO; ALVES, 2009)

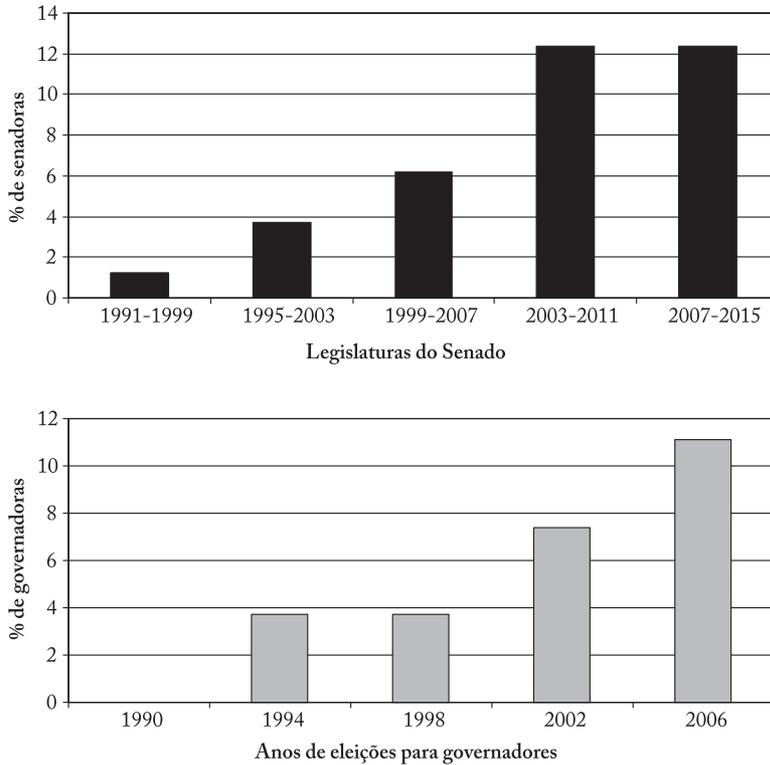
Presença feminina nos poderes Judiciário e Executivo

Como visto no Gráfico 27, havia 3,4% de mulheres nas prefeituras em 1992, chegando a 9,1% nas últimas eleições de 2008 (505 prefeituras). Nas eleições majoritárias do Senado, a primeira senadora foi eleita em 1990 e o percentual de mulheres na Câmara alta passou de 1,2% na legislatura 1991-1999 para 12,4% na de 2007-2015 (Gráfico 28). Para as administrações estaduais, a primeira governadora foi eleita no país em 1994, sendo que atualmente existem três governadoras, representando 11,1% do total.

Já no âmbito da administração pública federal, as mulheres são maioria do funcionalismo público, mas participam gradativamente menos dos cargos de assessoramento superior (DAS). Nos DAS 1, as mulheres chegavam a 45,5% em 2000, nos DAS2 eram 40%, mas nos DAS 5 e 6, de maior poder, prestígio e valor, elas representavam somente 15% (PIOVESAN, 2006). Na primeira gestão do governo Lula, existiam cinco mulheres ministras e este número foi diminuindo até chegar hoje a apenas duas mulheres no primeiro escalão do governo federal. Na presidência das empresas estatais, a presença feminina é praticamente nula.

Gráfico 28

Porcentagem de mulheres senadoras e governadoras, Brasil – 1990-2008



Fonte: IBAM, 1997 e Tribunal Superior Eleitoral – TSE, 2008 (www.tse.gov.br).

Levantamento²⁰ elaborado pela Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, realizado entre 15/01 e 02/02 de 2009 junto às prefeituras das 26 capitais brasileiras, mostrou um quadro de sub-representação feminina em seus recém-nomeados secretariados, sendo 79 secretárias (19,85%) e 319 secretários (80,15%) nas 398 secretarias municipais. Embora baixo, o índice de 20% de mulheres em secretarias nas capitais é superior ao de prefeitas (9,09%) e vereadoras (12,53%) eleitas em 2008. Na região Sul, o percentual de secretárias municipais foi de somente 7,4%, enquanto na região Norte chegou a 32%. No plano estadual, outra pesquisa da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM)

²⁰ “Mulheres são minoria (19,85%) no primeiro escalão das capitais brasileiras, mas são maioria (59,49%) na área social”. Toda a pesquisa pode ser acessada no link: <http://www.maismulheresnopoderbrasil.com.br/Serie_de_reportagens_sobre_a_composio_dos_novos_executivos_municipais_nas_capitais_brasileiras_2009.pdf>.

e do *site* <www.maismulheresnopoderbrasil.com.br>, divulgada no relançamento deste último, revela que apenas 16,48% das secretarias estaduais e do Distrito Federal são administradas por mulheres. Das 528 secretarias existentes, 87 são dirigidas por mulheres e 441 por homens, mas 73,56% das pastas relacionadas a políticas sociais estão sob responsabilidade feminina.

No poder Judiciário, a representatividade feminina nos Tribunais Superiores é também extremamente reduzida, como mostra Piovesan (2006). Até 1995, nenhuma mulher ocupava cargo nas instâncias superiores. Em 1998, a participação feminina subiu para 2%; em 2001 para 8,2%; e, em 2003, para 9,09%. Vale notar que as mulheres já são maioria entre os formados nos cursos de Direito e que, na primeira instância jurisdicional, as mulheres ocupam 30% dos postos. Mas na história do Supremo Tribunal Federal (STF), até 2000, nenhuma mulher havia sido ministra. Apenas em 2001, houve a indicação da ministra Ellen Grace Northfleet. No Superior Tribunal de Justiça (STJ), composto por 28 ministros, em 2004 havia quatro ministras. Já o Tribunal Superior do Trabalho (TST) tem 16 ministros e apenas uma ministra. É importante assinalar que, na primeira instância, o número de juízas do trabalho supera o de juizes. Além da baixa participação de mulheres nas altas cortes de Justiça, existe uma total ausência de representatividade feminina nos Tribunais Superiores Eleitoral e Militar.

Mulher e mídia

A presença da mulher na mídia é uma realidade que fica cada vez mais aparente no dia-a-dia. Estimativas mostram que 70% dos profissionais das redações, hoje, são mulheres. Além disso, é cada mais comum a participação de mulheres nas discussões esportivas (jornalismo esportivo) em quaisquer canais da TV (sejam abertos ou fechados). Até então essa era uma área de trabalho exclusivamente masculina (BARCELLOS apud COMIDE, 2008).

Sobre o uso da Internet, quando considerados os internautas brasileiros de todas as idades, as mulheres estão quase se igualando aos homens. Em 2005, a PNAD mostrou que mulheres e homens já estavam quase atingindo a paridade (50,5% para homens e 49,5 para mulheres). Destas mulheres, as de cor amarela são as que mais acessam, seguidas das de cor/raça branca. A PNAD 2005 também mostrou que as mulheres são maioria quanto à posse de telefones celulares (49,7% para homens e 50,3% para as mulheres). Segundo a Pesqui-

sa Ibope NetRatings (2007), 60% das brasileiras navegam na Internet no seu tempo livre e 48,9% dos internautas brasileiros residenciais são mulheres. E as mulheres também estão mudando o padrão de uso da Internet: em 2005, em outra pesquisa feita pelo Ibope, as compras preferenciais das mulheres eram os livros; já uma pesquisa de 2007 do Ibope mostrou que seu principal interesse são notícias. Ou seja, ao contrário do que muita gente pensa, as mulheres não usam a Internet para comprar somente acessórios e roupas. E ainda as mulheres procuram *sites* sobre educação e conhecimento, *fotologs*, música, *e-mail* e comunidades, sendo os que têm mais ligação com as internautas de até 24 anos. Mas elas estão avançando também sobre conteúdos consumidos predominantemente pelos homens – *sites* de vídeo, de *downloads* e de compartilhamento de arquivos (IBOPE, 2007).

Um aspecto interessante que envolve as mulheres e que hoje tem estado muito na mídia é a questão do consumo. Até pouco tempo atrás, a decisão para a maioria dos produtos mais sofisticados era do homem e, em alguns casos, como a compra do carro, a mulher, no máximo, opinava sobre algum detalhe. Mas a palavra final era dele, e a esposa aceitava. As mulheres basicamente compravam bens de conveniência, de supermercado, alguns produtos tipicamente femininos; o resto era tudo por conta do homem. Hoje acontece o contrário, pois a mulher decide 80% de todas as compras. É ela quem faz escolhas para o filho e até para o marido. Além disso, de acordo com a POF (2002-2003), as mulheres já detêm a posse de mais de 52% dos cartões de crédito. Porém, ainda são poucas as empresas que estão se adaptando a essa nova realidade, pois muitas ainda não perceberam que as escolhas das mulheres passam por um processo totalmente diferente. Essa predominância das mulheres nas compras se deu a partir do aumento do seu poder aquisitivo, apesar de os salários médios ainda serem menores do que os dos homens. Isso contribuiu para maior consumo e controle das compras familiares pelas mulheres (VALÉRIO, 2008).

Especificamente quanto à participação das mulheres no cinema, Alves (2007) apresenta que a situação feminina no mercado cultural é similar às outras áreas de trabalho, com cada vez maior participação das mulheres. A autora destaca que, entre os filmes de longa-metragem, ainda é maior a participação dos homens na direção, o que se deve ao fato de que a realização do primeiro longa-metragem é um processo bastante difícil tanto para homens como para mulheres e, uma vez que existem mais homens do que mulheres não estreadas,

a tendência é que haja um número maior de homens recebendo fomento para seus filmes; já entre os estreadores na direção de longas as chances são as mesmas. Nos cursos de cinema o número de mulheres é cada vez maior, assim como na direção de curtas-metragens. Acredita-se que, em pouco tempo, as mulheres chegarão cada vez mais na direção dos longas. Por outro lado, existem muito mais mulheres desempenhando outras funções no mercado de trabalho do cinema, como, por exemplo, a produção.

Entre as várias discussões sobre a mulher na mídia, há grande debate envolvendo a questão da imagem e aparência. De acordo com Moreno (2009), o “massacre” às mulheres na mídia é diário e multimidiático, pois mexe com a auto-estima e a racionalidade, embutindo nas mulheres, a todo minuto, um ideal de beleza inatingível, artificial e mercantilizado.

Alves (2007, p. 4) também possui uma visão crítica quanto à participação da mulher na mídia, afirmando que os meios de comunicação não só refletem a sociedade como a influenciam. Dessa forma, não apenas a representação da mulher sempre foi a partir de valores masculinos, como os próprios meios de comunicação mantinham com sua representação uma tradicionalidade na sociedade. Assim, “a representação da mulher nas artes e na comunicação sempre esteve associada a acontecimentos reais na sociedade”.

De acordo com pesquisa realizada pelo Datafolha, publicada na *Folha de S. Paulo* de 27/07/2008, feita com 1.541 jovens de 168 cidades do Brasil, as jovens estão ainda mais insatisfeitas com a aparência do que há dez anos e 42% delas gostariam de fazer uma cirurgia plástica. Outra pesquisa feita pela Dove/Unilever revelou que as brasileiras estão entre as que têm a autoestima mais baixa – muito provavelmente em consequência do modelo de beleza inalcançável para a realidade nacional. De acordo com o levantamento, elas se submetem a todo tipo de intervenção estética para se sentirem belas. Assim, as brasileiras gastaram, em 2003, 17 bilhões de reais em cosméticos e lideram a fila das que mais fazem cirurgia plástica.

Além disso, Moreno (2009) afirma que há espaços na mídia em que as mulheres simplesmente não existem: entre os especialistas entrevistados, 99% são homens. “As mulheres raramente são convocadas para dar sua opinião. Somos 52% da população e aparecemos em 12% dos espaços considerados sérios. Em compensação, enquanto musas, na publicidade do carro e da cerveja, aparecemos a torto e a direito”. Esses e outros assuntos relacionados foram alvo

do Fórum Social Mundial (fevereiro/2009), que debateu o tema “Violações de direitos humanos e o controle social da mídia” (MORENO, 2009).

A fim de discutir, monitorar e controlar a imagem da mulher na mídia, muitas militantes de movimentos feministas participaram do seminário Controle Social da Imagem da Mulher na Mídia (março, 2009), organizado pela Articulação Mulher e Mídia. O evento reuniu cerca de 150 mulheres vindas de diversos estados brasileiros para debater e contribuir para a formulação de políticas públicas sobre Cultura, Comunicação e Mídia igualitárias, democráticas e não-discriminatórias. Foram reunidas evidências em um documento para se cobrar do Estado, mudanças sobre a forma como a população feminina brasileira é retratada pelos meios de comunicação. As militantes afirmam “que a maior parte do material veiculado pelos meios de comunicação não transmite as informações necessárias e verdadeiras sobre o mundo feminino. Desta forma, acaba contribuindo com a desigualdade de gênero e de oportunidades existentes no país”. Ainda completam que “A mulher que aparece na TV não é a mulher real. Ela segue um padrão de beleza, tem um discurso padrão. Os programas que passam à tarde ensinam a mulher a fazer crochê, artesanato e não a ser protagonista de sua vida social, econômica e política” (KONCHINSKI, 2009).

Muitos outros eventos já foram realizados pelas mulheres a fim de discutir o conteúdo das políticas de comunicação, como foi o caso do Seminário Democratizar a Comunicação para Democratizar a Vida Social (2007), no qual as mulheres mostraram-se em busca do exercício do direito à comunicação e construíram propostas que apontam para a necessidade de ocupar ainda mais espaços de produção de conteúdo e representação das mulheres na comunicação e também de ocupar espaços de tomada de decisão política neste setor. É visível a necessidade de as mulheres ocuparem os espaços de discussão em relação aos temas candentes da comunicação, como a TV pública, as concessões de rádio e TV e a Conferência Nacional de Comunicação. As mulheres precisam construir uma intervenção nos espaços em que está em debate a comunicação: no plano de políticas para as mulheres, especificamente no eixo 8 que versa sobre a imagem da mulher na mídia; na plataforma dos movimentos sociais para a reforma política, especificamente o eixo 4 que versa sobre a democratização da comunicação; e na própria Conferência Nacional de Comunicação, que esta está prevista para acontecer entre 1º e 3 de dezembro de 2009, e tem como principais princípios: soberania, liberdade de expressão, regionalização, inclusão social,

diversidade cultural, diversidade religiosa, convergência tecnológica, questões de gênero e direito à comunicação (CRESQUI, 2009; AMONG, 2008).

Mulheres nos esportes

Tradicionalmente, a mulher no esporte de competição sofreu um processo de discriminação que dificultou sua participação nas mais diversas modalidades. Porém, com o engajamento da mulher na produção socioeconômica, política e cultural, ocorreram mudanças importantes nesse quadro e as mulheres passaram a se incorporar também ao esporte (SIMÕES et al., 2005).

Tomando-se o exemplo dos Jogos Olímpicos para se avaliar a participação feminina, nota-se que as mulheres brasileiras, embora tenham começado a participar das competições nas Olimpíadas de Los Angeles, em 1932, só conquistaram a primeira medalha de ouro nas de Atlanta, em 1996. Segundo o Comitê Olímpico Brasileiro, dos 146 atletas brasileiros em Barcelona, 1992, as mulheres representavam apenas 25,9% do total. Nas Olimpíadas, seguintes o percentual aumentou e ficou perto da paridade nas duas últimas Olimpíadas. Os bons resultados começaram a surgir à medida que as mulheres foram adquirindo experiência e “massa crítica” para disputar os primeiros lugares (ALVES, 2009).

Em Barcelona, as mulheres brasileiras não conquistaram nenhuma medalha, quer seja de ouro, prata ou bronze. Mas o quadro mudou nas Olimpíadas seguintes à medida que crescia o número de atletas na delegação brasileira, conforme pode ser verificado na Tabela 10. Nas Olimpíadas de Atlanta, em 1996, as mulheres conquistaram quatro das 15 medalhas obtidas pelo Brasil, sendo uma de ouro (a primeira medalha feminina em toda a história), duas de prata e uma de bronze. No total, as mulheres ganharam 16,7% das medalhas brasileiras. Nas Olimpíadas de Sidney, as mulheres voltaram a conquistar quatro medalhas, mas nenhuma de ouro. Porém, os homens também não conseguiram nenhuma medalha de ouro e, no geral, eles conquistaram oito medalhas. Assim, a porcentagem de conquista feminina subiu para 33,3%, em Sidney.

Nas Olimpíadas de Atenas, em 2004, o Brasil ganhou menos medalhas, mas bateu o recorde em pódio de ouro, com cinco medalhas masculinas. As mulheres conquistaram duas medalhas de prata e, no total de dez medalhas brasileiras, ficaram com apenas duas, reduzindo a participação feminina em relação às duas Olimpíadas anteriores. Este pequeno recuo feminino, em 2004, não se configurou em tendência, mas apenas uma pausa para ganhar experiência e

continuar a trajetória ascendente. Em Pequim, 2008, as mulheres chegaram ao topo, conquistando seis das 15 medalhas (40% do total), sendo duas das três de ouro obtidas pelo Brasil. As atletas brasileiras possibilitaram que o Brasil ficasse à frente, por exemplo, de Cuba, na classificação geral dos últimos Jogos.

Tabela 11
Medalhas conquistadas pelo Brasil, por sexo, segundo Olimpíadas

Olimpíadas	Medalhas de ouro				Medalhas de prata				Medalhas de bronze				Total			
	H	M	T	%	H	M	T	%	H	M	T	%	H	M	T	%
Pequim 2008	1	2	3	66,7	3	1	4	25,0	5	3	8	37,5	9	6	15	40,0
Atenas 2004	5	0	5	0,0	0	2	2	100,0	3	0	3	0,0	8	2	10	20,0
Sidney 2000	0	0	0	0,0	5	1	6	16,7	3	3	6	50,0	8	4	12	33,3
Atlanta 1996	2	1	3	33,3	1	2	3	66,7	8	1	9	11,1	11	4	15	26,7
Barcelona 1992	2	0	2	0,0	1	0	1	0,0	0	0	0	0	3	0	3	0,0

Fonte: Comitê Olímpico Internacional. Disponível em: <http://www.olympic.org/uk/index_uk.asp>.

Ainda sobre a participação feminina nas competições, especificamente no Pan-Americano, o número de atletas femininas vem aumentando a cada ano. No caso brasileiro, as mulheres já se aproximam da metade dos atletas (44% dos participantes) que compuseram a delegação do Pan em 2007. Na edição anterior dos jogos, em 2003, em Santo Domingo, elas eram 40%. Antes disso, em 1999, nos jogos de Winnipeg, as mulheres representavam 38% do total de atletas (AQUINO, 2007).

No estudo de Souza e Knijnil (2007), foram analisadas as reportagens esportivas da *Folha de S. Paulo* e verificou-se que, entre agosto e setembro de 2002, o esporte praticado por homens recebeu 85,16% do total da cobertura, contra somente 11,49% para as mulheres. Entre as reportagens feitas no período, 93 referiam-se ao esporte das mulheres e 689 ao esporte masculino – uma diferença de cerca de 700%. Além de o número de reportagens para as atletas mulheres ser menor do que para os homens, o tamanho das matérias também apresenta grande diferença, sendo aquelas voltadas para os esportes femininos muito menores do que para esportes masculinos. Interessante também foi o fato de que,

apesar de existir um número muito maior de reportagens sobre os homens, as indicações de gênero nestas reportagens (52 ao todo) corresponderam à metade daquelas que foram usadas nas matérias sobre mulheres no esporte (104 ao todo). Isso aponta que o esporte praticado por homens é considerado comum, ou seja, quando a reportagem é sobre homens não é preciso indicar se é feminino ou masculino, porque está implícito; já o esporte praticado por mulheres não é visto da mesma forma e a indicação de que se trata de esporte feminino aparece na maioria das reportagens.

Um assunto muito debatido no mundo do esporte nos últimos anos é a questão do físico das mulheres que competem no esporte de rendimento. No estudo de Simões et al. (2005, p. 1), “verificou-se que a mulher ainda sofre com as discriminações de gênero, sendo atingida também pela sobrecarga de treinamentos e competições, o que a leva a desenvolver algumas vezes um perfil másculo para atingir o fim específico do esporte de competição: a vitória”. Segundo esses autores, há uma grande manifestação sobre a moralidade da “masculinização” da mulher no esporte em contraposição às “mulheres naturais”, que culturalmente se tem na sociedade. Seguindo o mesmo debate, Goellner (2003) comenta que muitos esportes (atletismo e halterofilismo, por exemplo) ainda são vistos como prejudiciais ao desenvolvimento do corpo e do comportamento feminino, podendo ainda causar a “masculinização” das mulheres. Este termo sugere não apenas alterações no comportamento e na conduta das mulheres, mas também na sua própria aparência, pois, culturalmente, julga-se a feminilidade de uma mulher pela exterioridade do seu corpo.

Assim, um debate bastante comum é a dúvida da autenticidade do sexo entre as mulheres no esporte. Pois “um corpo feminino excessivamente transformado pelo exercício físico e pelo treinamento contínuo são atribuídas características viris que não apenas questionam a beleza e a feminilidade da mulher, mas também colocam em dúvida a autenticidade do seu sexo”.²¹ Dessa forma, muitas mulheres que ultrapassam os limites que convencionalmente foram impostos a elas são estigmatizadas e julgadas (GOELLNER, 2003, p. 3).

²¹ Um exemplo prático desse tipo de discussão foi o caso recente da atleta brasileira de judô, Edinanci da Silva, durante os Jogos Olímpicos de Atlanta, em 1996, a qual foi submetida a um teste para comprovar sua feminilidade biológica, visto que sua aparência deixava dúvidas sobre o fato de ser uma mulher.

Violência de gênero

São inegáveis as conquistas sociais das mulheres brasileiras nas últimas décadas e a redução de algumas desigualdades de gênero. No entanto, a violência contra as mulheres ainda é uma questão social grave e com consequências diretas na vida, em geral, e na saúde sexual e reprodutiva. No Brasil, como em vários outros países latino-americanos, a violência não é somente praticada, mas muitas vezes também reconhecida e legitimada por parte da sociedade, principalmente quando envolve infidelidade conjugal. A forma mais comum de violência contra as mulheres é o abuso por parte do companheiro, que envolve desde agressão psicológica, física até relação sexual forçada. O cenário mais real da violência doméstica ainda não é conhecido, pois, na maioria das vezes, a agressão não é denunciada às autoridades e a mulher busca ajuda com amigas ou dentro da família, quando não se silencia totalmente. Adicionalmente, a violência contra as mulheres não se encerra nos espaços domésticos; a violência sexual e a institucional também se mostram presentes em todas as esferas, mas ainda conhecemos pouco sobre elas.

No Brasil, uma pesquisa histórica de âmbito nacional, que forneceu dados sobre vitimização, data de 1988 e foi realizada como suplemento da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), com algumas perguntas sobre agressão física. Naquela época constatou-se que 63% dos casos de agressão física no espaço doméstico tinham a mulher como vítima. Em pesquisa internacional realizada pela Sociedade Mundial de Vitimologia, verificou-se que, no Brasil, 23% de todas as mulheres estão sujeitas à violência doméstica.

Na década de 1980, no âmbito estadual, foram criadas as Delegacias de Defesa das Mulheres e, nos anos 1990, foram implantadas as Delegacias de Atendimento às Mulheres (DEAM). Apesar de até hoje cobrirem em torno de somente 10% do território nacional, já existiam 125 DEAMs no país, em 1993, e 339, em 2005. Segundo relatório do Ministério da Justiça, estas delegacias encontram-se despreparadas e desaparelhadas para o atendimento. Apesar de todas estas deficiências, os dados coletados nestas delegacias indicam que 70% das agressões ocorrem dentro de casa e que o agressor é o próprio marido ou companheiro. Destas agressões, 40% resultam em lesões corporais graves.

A partir dos casos registrados nas delegacias, estudos analisando os processos abertos mostram que 81% dos casos referem-se a lesão corporal dolosa, com abertura de casos na justiça a partir das evidências de agressão, 5% correspondem a estupro ou atentado ao pudor e 8% a ameaças. Na maioria dos casos (60%),

após a queixa não ocorre a separação conjugal. Os estudos mostram que 80% das mulheres têm entre 20 e 40 anos, com longa duração conjugal e que a violência ocorre mais entre pessoas com maior nível educacional. Este fato deve ser motivo de maior investigação, pois a declaração da violência é tida, na maioria das vezes, como uma vergonha ou de responsabilidade da própria mulher, portanto, somente são capazes de se queixarem aquelas que entendem seu lugar de cidadã, ou que já vêm de longa estória de abusos, chegando ao limite do suportável.

Fator agravante para a não-declaração de atos de violência por parte da vítima é o conhecimento da forma como serão atendidas, devido à falta de preparo dos profissionais. Falta também preparo entre os profissionais da saúde, que ainda não estão capacitados para atender adequadamente à mulher quando há violência sexual, por exemplo, oferecendo medidas apropriadas de contracepção de emergência, proteção medicamentosa contra DST, principalmente HIV e profilaxia para hepatite B. Estima-se que o Brasil perde cerca de 10,5% do seu PIB em decorrência da violência contra as mulheres, sem contar as perdas econômicas individuais que estas mulheres vítimas de violência estão sujeitas.

Como destacou Portella (2008), “A violência, no Brasil, contra as mulheres é um elemento importante da nossa formação social, sendo fundante da sociabilidade brasileira graças ao processo de subjugação de negras e indígenas por meio da violência sexual, tão bem descrito na obra de Gilberto Freyre” (1987).

Com relação à legislação, nas últimas décadas se avançou muito nesta área, pois até início deste século o código civil colocava a mulher em situações de completa discriminação. Em 2003, com a aprovação do novo código civil foram instituídas as leis de criminalização do assédio sexual (Leis 10.224), a de proibição de discriminação contra a mulher na legislação trabalhista (Lei 9.029) e a de notificação de casos de violência contra mulheres atendidas nos serviços de saúde públicos e privados (Lei 10.778). No entanto, o cumprimento dessas leis ainda é matéria sujeita à avaliação nos próximos anos, não somente utilizando-se registros administrativos, devido aos graves problemas de declaração presentes, mas também com pesquisa sobre vitimização de foro nacional.

Em 2001 foi realizada a pesquisa sobre violência, do Instituto Perseu Abramo em parceria com o Núcleo de Opinião Pública (NOP), denominada A Mulher Brasileira nos Espaços Públicos e Privados. O NOP perguntou às mulheres de 15 anos ou mais, residentes em 187 municípios de 24 estados das cinco macrorregiões brasileiras, a respeito de temas como saúde, trabalho, sexualidade,

violência, educação, trabalho doméstico, cultura política e lazer.²² Em 2004 houve a Pesquisa Instituto Patrícia Galvão, de âmbito nacional e realizada pelo Ibope, com apoio da Fundação Ford. A pesquisa teve um caráter qualitativo e entrevistou 2.002 pessoas, de 9 a 14 de setembro de 2004, entre homens e mulheres de 16 anos ou mais, com diferentes níveis de escolaridade e renda.²³ Em 2008 foi realizada a Pesquisa Instituto Patrícia Galvão tratando do tema da violência e também da Lei Maria da Penha. A pesquisa foi feita pelo Ibope e Themes (Assessoria Jurídica e Estudos de Gênero), em parceria com o Instituto Patrícia Galvão e apoio da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres.²⁴ Em 2009 foi realizada a

²² Segundo a pesquisa, em quase todos os casos de violência, mais da metade das mulheres não pede ajuda. Somente em casos considerados mais graves, como ameaças com armas de fogo e espancamento com marcas, cortes ou fraturas, pouco mais da metade das vítimas (55% e 53%, respectivamente) recorrem a alguém para ajudá-las. Esse pedido de ajuda acontece perante ameaças de espancamento à própria mulher ou aos filhos; tapas e empurrões e xingamentos e agressões verbais ocorre em pouco menos da metade dos casos (46%, 44% e 43%, respectivamente). Cerca de pouco mais de um terço das mulheres pediu ajuda quando vítimas de impedimento de sair, sendo trancadas em casa; quebra-quebra em casa; assédio sexual e críticas sistemáticas à atuação como mãe. Nas demais situações de violência o pedido de ajuda é inferior a 30%. Em todos os casos de violência, o pedido de ajuda recai principalmente sobre outra mulher da família da vítima – mãe ou irmã – ou alguma amiga próxima. Os casos de denúncia pública são bem mais raros, ocorrendo principalmente diante de ameaça à integridade física por armas de fogo (31%), espancamento com marcas, fraturas ou cortes (21%) e ameaças de espancamento à própria mulher ou aos filhos (19%). O órgão público mais utilizado para denúncias é a delegacia de polícia.

²³ Segundo essa pesquisa, a percepção da gravidade da violência contra a mulher se confirma quando 90% dos brasileiros acham que o agressor deveria sofrer um processo e ser encaminhado para uma reeducação. O contraste entre a quase unanimidade destas opiniões e a realidade concreta na vida das mulheres é gritante. São poucos os casos que chegam a processo e escassas as instituições que lidam com reeducação do agressor. A ideia de que a mulher deve aguentar agressões em nome da estabilidade familiar é claramente rejeitada pelos entrevistados (86%), assim como o chavão em relação ao agressor, “ele bate, mas ruim com ele, pior sem ele”, que é rejeitado por 80% dos entrevistados. Com relação ao chavão conformista “ele bate, mas ruim com ele, pior sem ele”, há diferenças significativas e culturalmente relevantes: as mulheres (83%) tendem a rejeitar mais do que os homens (76%); os mais jovens (83%), mais do que os mais velhos (68%). Em uma pergunta que pede um posicionamento mais próximo daquilo que o entrevistado pensa sobre a violência, 82% respondem que “não existe nenhuma situação que justifique a agressão do homem à sua mulher”. Em contrapartida, 16% (a maioria homens) conseguem imaginar situações em que há essa possibilidade.

²⁴ De acordo com essa pesquisa, sobre a questão se a Lei inibe a violência contra a mulher, do total de entrevistados, 33% acreditam que a Lei Maria da Penha pune a violência doméstica; 21% pensam que a Lei pode evitar ou diminuir a violência contra a mulher; e 13% sentem que a Lei tem ajudado a resolver o problema da violência doméstica. Existem também entre os entrevistados as percepções de que se trata de uma lei que coloca o agressor na cadeia (20%) ou prejudica os homens que agridem (4%). Por outro lado, 5% consideram que a lei não tem resolvido o problema da mulher que sofre violência e 6% acreditam que a lei não funciona porque não é muito conhecida. Explicado a todos os entrevistados que a Lei define punições para a violência contra a mulher, a maioria (83%) confirma que a Lei Maria da Penha ajuda a diminuir a violência à mulher. Apesar da percepção aguda do problema da violência doméstica contra a mulher e do conhecimento da Lei Maria da Penha, 42% da população diz que as mulheres não costumam procurar algum serviço ou apoio em caso de agressão do companheiro. Segundo os entrevistados, o serviço mais procurado é o da delegacia da mulher (38%), sobretudo no Nordeste (44%) e nas capitais (45%).

Pesquisa Avon denominada “Fale sem Medo – não à violência doméstica”, coordenada pelo Instituto Avon e realizada pelo Ibope por meio de parcerias com a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres e o Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher (Unifem) e o Instituto Patrícia Galvão. Entre 2006 e 2009, aumentou de 51% para 55% a porcentagem de entrevistados que declararam conhecer ao menos uma mulher que já sofreu ou sofre agressões de seu parceiro ou ex. Este percentual confirma a tendência de crescimento observada nos últimos levantamentos e indica que é contínuo o avanço da discussão sobre violência doméstica na sociedade. Alguém que sabe de uma vítima tende a se preocupar com a questão. Mas há, com certeza, a influência da Lei Maria da Penha, que trouxe o debate para a mídia e conseqüentemente deixou a população mais informada e susceptível ao tema. As mulheres expressam maior familiaridade com esse drama, apresentando um significativo aumento do nível de conhecimento sobre casos de agressão.²⁵

A despeito da maior visibilidade da violência de gênero, mesmo nos dias atuais, outro tipo de violência que pouco se discute é a questão dos estupros. Em 2004, a Senasp (Secretaria Nacional de Segurança Pública), a partir da pressão dos movimentos de mulheres para realização de pesquisas com estatísticas criminais, divulgou um Mapa da Criminalidade Violenta no Brasil 2001/2003, contudo, os crimes não foram desagregados por sexo somente o de estupro pode ser definido como cometido contra mulheres. A Tabela 11 apresenta dados sobre crimes de estupro, mas não se deve esquecer que esse tema ainda é visto por muitas vítimas como motivo de vergonha e preconceito, e assim muitos crimes de estupro ainda não são registrados. Assim, os dados devem ser analisados com cautela.

Tabela 12
Crime de estupro, Brasil 2001-2003

Anos	Ocorrências registradas	Taxas (por 100 mil habitantes)
2001	14.709	16,8
2002	14.220	16,4
2003	14.800	15,9

Fonte: Barsted (2006)

²⁵ A pesquisa foi a campo em fevereiro de 2009 e teve caráter quantitativo, com aplicação de questionário estruturado por meio de entrevistas pessoais, objetivando levantar percepções da população em relação à violência doméstica contra a mulher e ao conhecimento dos mecanismos para proteção da vítima. A amostra compreendeu homens e mulheres de 16 anos e mais, totalizando 2.002 entrevistas. Dos entrevistados que têm conhecimento sobre casos de violência doméstica, 39% tomaram alguma atitude de colaboração com a mulher agredida, enquanto 17% preferiram se omitir. As mulheres demonstram maior disposição em contribuir com as vítimas: 47% delas tomaram algum tipo de atitude, enquanto o percentual de homens que agiram foi de 31%.

Em contraste, a questão do tráfico e exploração sexual de mulheres tem ganhado enorme visibilidade em anos recentes. No Brasil, as duas disposições legais relativas ao tráfico internacional de pessoas são o Código Penal e o Protocolo de Palermo ratificado pelo país desde sua adoção. Contudo, é preciso mencionar que o Código Penal Brasileiro apresenta definições que não abrangem e não se harmonizam com o Protocolo, em especial no que se refere à definição de tráfico como facilitação para o deslocamento com fins de exercer a prostituição. Ou seja, a lei brasileira associa diretamente o tráfico à questão da prostituição, uma associação que se buscou limitar no Protocolo de Palermo. Além disso, estudos e estatísticas sobre o tema se diferenciam radicalmente de acordo com quem fez a avaliação, o ano de realização, a metodologia empregada e – o mais importante – a definição de “tráfico” utilizada. Dessa forma, a falta e a dificuldade de se obterem dados confiáveis tornam este tema bastante controverso e polêmico (PISCITELLI, 2009).

No Brasil, a pesquisa de referência nacional sobre o tema foi feita em 2002 e denominou-se Pesquisa sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para Fins de Exploração Sexual Comercial (Pestraf), realizada pela Cecria. Apesar de ser uma pesquisa nacional, muitos estudiosos levantam crítica em relação aos critérios, definições e metodologia utilizados, considerando, sobretudo, que a associação automática entre tráfico e prostituição feminina deveria ser objeto de pesquisa mais sistemática. Por exemplo, pesquisa realizada em Guarulhos em 2005,²⁶ que considerou indícios de tráfico com fins de exploração em qualquer setor de atividade, mostrou que, entre os deportados, o caso que aparentava maior gravidade era de um homem operário de construção nos EUA, seguidos dos travestis e em último lugar de mulheres. Assim, não se deve ter a visão simplista de que deslocamento para trabalhar na indústria do sexo, mesmo com “ajuda” ou facilitação de outros, torne alguém vítima do tráfico de pessoas (PISCITELLI, 2009).

²⁶ As pesquisas foram realizadas pelas pessoas atendidas no Posto de Atendimento Humanizado aos/às Migrantes, que retornam ao Brasil, via Aeroporto internacional de Guarulhos, como deportados/as e inadmitidos/as, em 2006. O Posto foi criado a partir da experiência de atendimento voluntário a vítimas do tráfico de pessoas, iniciada em 1999 pela Associação Brasileira de Defesa da Mulher, da Infância e da Juventude (Asbrad). Estas pesquisas foram realizadas em parceria entre a Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça, o Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime (UNODC) e a Organização Internacional do Trabalho (OIT). As duas investigações buscaram apreender indícios da existência de vítimas do tráfico (ASBRAD, 2008).

Ainda no campo da violência, um grupo pouco estudado é o das mulheres presidiárias. De acordo com o Departamento Penitenciário Nacional (apud BARSTED, 2006), em 2004, havia 249.124 pessoas cumprindo pena nos presídios brasileiros. Entre os que estavam em regime fechado, 127.533 (95%) eram homens e 6.733 (5%) eram mulheres. É consenso entre os pesquisadores a falta de visibilidade das condições vividas pelas mulheres no sistema carcerário brasileiro. Pesquisas isoladas informam que, assim como acontece com os homens, as mulheres em situação prisional são vítimas de abusos de direitos humanos (torturas, maus tratos, restrições). No caso das grávidas, esses problemas são ainda mais agudos, como informam os relatórios da Anistia Internacional de 1998 e 1999 (BARSTED, 2006).

Segundo Barsted (2006), a violência contra as mulheres no Brasil deve ser sempre analisada considerando-se a perspectiva de gênero e de raça/cor, pois as mulheres não podem ser pensadas como um conjunto homogêneo e abstrato de indivíduos do mesmo sexo. O estudo da violência contra as mulheres deve levar em conta outras manifestações, em especial às praticadas contra meninas e adolescentes e a racial, que atinge de forma específica negras e indígenas.

Tabela 13
Taxas padronizadas de homicídios, por sexo , segundo raça/cor
Brasil – 2000-2003

Raça/cor	Por 100 mil habitantes			
	Mulheres		Homens	
	2000	2003	2000	2003
Branca	2,93	3,45	36,4	37,1
Preta	4,22	5,56	59,1	68,3
Parda	4,32	4,55	54,5	63,6
Negra	4,31	4,68	55,1	64,2
Mulheres pretas de 15-19 anos	5,2	9,1	-	-
Mulheres pretas de 20-29 anos	8,2	10,7	-	-

Fonte: Portella (2008).

Corroborando com esta afirmação, os dados do Ministério da Saúde referentes a 2002 (BRASIL, 2006) indicam que as causas externas foram o principal grupo de causas de morte nas faixas etárias de 5 a 14 e 15 a 24 anos, tanto para homens (18,6 e 177,1 óbitos por 100 mil habitantes) quanto para mulheres (9,3 e 20,4 por 100mil). Mas, para os homens de 15 a 24 anos, o risco de morrer por essas causas é 8,7 maior do que para as mulheres. Para a população em geral, as causas externas são a terceira causa de morte, mas, quando desagregadas

por raça/cor, são a terceira causa de morte para a população negra e a quarta para a branca. Em 2004, os homicídios de mulheres representaram 8% do total (BRASIL, 2006), sendo significativo o diferencial por raça/cor: 5,57 por 100 mil habitantes, para as pretas, e 3,45 por 100 mil, para as brancas. Ao considerar a faixa etária, são as mulheres pretas na faixa etária de 20-29 anos que apresentaram a maior taxa de homicídio de toda a população feminina: 10,7 por 100 mil (BRASIL, 2006).

Gênero e homofobia

Dados da pesquisa Política, Direitos, Violência e Homossexualidade (CLAM/CeseC), realizada nas Paradas do Orgulho GLBT do Rio de Janeiro (2004), São Paulo (2005) e Recife (2006), mostram o quanto a homofobia está presente na sociedade brasileira. Entre os entrevistados, 61,5%, no Rio, afirmaram já terem sido agredidos, 65,7% em São Paulo e 61,4% na capital pernambucana. Declararam terem sido discriminados 64,8% dos entrevistados no Rio, 72,1% em São Paulo e 70,8% em Recife.

No Brasil, a violência por discriminação sexual mata em torno de 150 pessoas por ano e o país é o campeão mundial de assassinatos contra aqueles considerados das sexualidades não-naturais, sendo que a média brasileira é de um assassinato a cada três dias. Essa situação pode ser caracterizada como homofobia, em que os comportamentos homofóbicos variam desde a violência física –agressão e assassinato – até a violência simbólica. A homofobia é um problema real entre a população GLBT (lésbicas, *gays*, bissexuais, travestis e transexuais), contudo, menos de 10% dos assassinos de homossexuais são presos. Esse baixo índice de soluções para os casos pode ser estar relacionado ao fato de que esse tipo de homicídio é considerado algo mais ou menos aceitável, já que se trata de pessoas vistas pelo senso comum como estando à margem da sociedade, de suas regras e moralidade. Além disso, a desigualdade social e os fatores socioeconômicos pesam bastante para a solução dos casos (BORGES; MEYER, 2008).

De acordo com Vianna e Diniz (2008), no estudo sobre homofobia nos livros didáticos, “no que diz respeito à diversidade sexual, a realidade brasileira é ainda assustadora”. Segundo as autoras, o país apresenta um grande índice de assassinatos de GLBT, somado às diferentes formas de agressões cotidianas por parte de muitas instituições sociais. E especificamente no que envolve a educação, apesar dos grandes avanços após dez anos de implementação dos Parâme-

tros Curriculares que introduziram a orientação sexual como tema transversal, a promoção da diversidade sexual parece não ter sido efetivada para além da desigualdade de gênero no que compete aos direitos sexuais. Ainda necessita-se de considerações sobre a orientação sexual não-heterossexual, ou seja, da diversidade de gênero contrária às determinações do sexo biológico sobre as apresentações sociais do feminino ou do masculino.

Um estudo feito por Carrara e Vianna (2006, p.234) revela as diferenças e o grau de exposição a atos violentos entre as diferentes categorias (*gays*, lésbicas e travestis) que normalmente são agrupados como homossexuais. De acordo com os autores, a “desestabilização provocada por sua performance de gênero, constantemente associada a um conjunto de estereótipos negativos sobre a homossexualidade em geral, torna as travestis as vítimas preferenciais de violência homofóbica”. Em certos casos, o fato de “ser travesti” parece ser o fator determinante da execução; em outros casos, a motivação parece estar associada a circunstâncias como seu envolvimento com o tráfico de drogas ou em conflitos relativos a problemas referentes ao pagamento de “taxas de proteção” a cafetões ou cafetinas que controlam determinados pontos de prostituição de travestis.

Mais recentemente foi realizada a pesquisa Perseu Abramo (Diversidade Sexual e Homofobia no Brasil: intolerância e respeito às diferenças sexuais), em 2008, em que foram entrevistadas 2.014 pessoas com mais de 15 anos de idade (todas as classes sociais), nas áreas urbanas de 150 municípios (pequenos, médios e grandes), em 25 estados e nas cinco macrorregiões do país. A pesquisa teve o intuito de subsidiar ações para que as políticas públicas avancem em direção à eliminação da discriminação e do preconceito contra as populações LGBT, de forma a diminuir as violações de seus direitos e promover o respeito à diversidade sexual. Buscou-se investigar as percepções (indicadores subjetivos) sobre o fenômeno de práticas sociais discriminatórias em razão da orientação sexual e da identidade de gênero das pessoas, bem como manifestações diretas e indiretas de atitudes preconceituosas. Ficou evidente a existência de grande preconceito contra a população LGBT no Brasil: 93% acreditam que há preconceito contra travestis, 91% contra transexuais, 92% contra *gays*, 92% contra lésbicas e 90% contra bissexuais. Porém, quando perguntados se são preconceituosos, apenas 29% admitiram ter preconceito contra travesti, 28% contra transexuais, 27% contra lésbicas e bissexuais e 26% contra *gays*.

Do total da amostra, 6% dos entrevistados foram classificados como tendo forte preconceito contra LGBTs; 39% como portadores de um preconceito mediano e 54% manifestaram um grau de preconceito que foi classificado como leve. Sobre as formas de combate ao preconceito, 70% dos respondentes consideraram que se trata de um problema das pessoas e 24% afirmaram que o governo deveria promover ações para sua redução, entre as quais destacam-se a legislação e programas/campanhas/palestras. Quando indagados sobre a existência de leis sobre a homofobia, 54% não sabiam se existem, 28% afirmaram que sim e 18% responderam que não. Sobre o respeito aos direitos LGBT, 48% mencionaram que não são respeitados, 35 julgaram serem parcialmente respeitados e somente 5% afirmaram que os direitos são totalmente respeitados. Entre estes direitos não respeitados, destacam-se os civis e os sociais. Quanto ao conhecimento do Programa Brasil sem Homofobia, 82% responderam não conhecer e apenas 10% disseram conhecer ou já terem ouvido falar.²⁷

Considerações finais

Tal como explicitado na introdução, as condições de realização desse diagnóstico não permitiram uma revisão completa da literatura disponível e tampouco a investigação empírica de aspectos relacionados ao desenho e implementação políticas de promoção da igualdade de gênero no Brasil. Isso limita substantivamente as possibilidades de analisar mais a fundo a trajetória, adequação e desempenho dessas políticas. Também restringe as possibilidades de examinar em maior profundidade questões que esse breve diagnóstico suscita, como seria o caso de uma análise de ciclo longo sobre as forças, conjunturas,

²⁷ É evidente que uma medida de preconceito assim construída, pontuando como preconceituosas não apenas as respostas extremas, mas também as intermediárias – por exemplo, quem disse ter “antipatia” por travestis (mas não “ódio ou repulsa”), ou ainda que não gostaria, mas procuraria aceitar vizinhos homossexuais (em vez de não aceitaria e mudaria de casa) – não pode ser lida como sinônimo de medida da homofobia. Uma análise mais apurada dos dados (ainda a ser feita) certamente permitirá que se chegue a uma estimativa aproximada de quantos são os homofóbicos no país – os 6% que disseram espontaneamente no início da entrevista não gostar de ver ou de encontrar L, G, B ou Ts, antes mesmo que a temática da diversidade sexual fosse aventada, ou os que são totalmente contra a união conjugal homossexual, são candidatos a compor esse contingente. É provável que quase todos os já classificados como portadores de forte preconceito também integrem tal grupo. Mas, para o combate à homofobia, desde já interessa distinguir valores e comportamentos discriminatórios de valores e atitudes que, embora preconceituosos, não exprimam claramente apoio a discriminações, alguns até com tendência à tolerância – de forma a que se possa identificar o perfil e o espaço social de seus respectivos adeptos (conscientes ou não), com vistas à elaboração de políticas públicas focadas. A mesma pesquisa traz uma comparação interessante.

fatores, atores e atrizes que vêm determinando as reformas legais e mudanças de enfoque de políticas públicas, bem como as transformações socioculturais e econômicas que se expressam no panorama de indicadores quantitativos aqui apresentados.

Consequentemente, não é possível elaborar aqui conclusões definitivas seja sobre tendências observadas em relação à persistência ou superação das desigualdades entre os gêneros, seja sobre desempenho das políticas públicas nesse campo. Mas é pertinente e necessário alinhavar reflexões e *insights* emergentes desse exercício que podem, eventualmente, inspirar investimentos no sentido de que o diagnóstico ora iniciado possa ser completado no futuro próximo, especialmente considerando-se que a revisão de 15 anos da IV CMM terá lugar em 2010 (Beijing+15).

Um primeiro aspecto a ser sublinhado diz respeito a marcos conceituais e metodologias de monitoramento e balanço da implementação de recomendações resultantes das conferências da ONU dos anos 1990. Desde a ECO 1992 – e de forma ainda mais evidente a partir da CIPD do Cairo e IV CMM –, os esforços nacionais e globais de monitoramento das implementações dos anos 1990 foram desenhados a partir de horizontes de curto prazo (antes e depois de cada conferência) e, em geral, numa perspectiva predominantemente estadocêntrica, ou seja, examinando-se o que fizeram ou não os Estados nacionais em termos de legislação e política pública para traduzir no plano doméstico os acordos assumidos internacionalmente.

Sem dúvida, tais exercícios foram necessários e produtivos ao seu tempo, como pode ser ilustrado, no caso do Brasil em particular, pelo documento produzido em 1999 pela CNPD – *Cairo+5: O caso brasileiro* – ou o relatório publicado em 2.000 pelo Observatório da Cidadania, em parceria com a Articulação de Mulheres Brasileiras, em que se faz um excelente balanço dos impactos da IV CMM no Brasil, bem como se apontam lacunas e problemas não superados após Beijing. Contudo, passados 15 anos, é razoável levantar questões quanto à sua moldura e metodologia. Entre outras razões, porque é preciso considerar que, desde então, tiveram lugar mudanças significativas nos cenários global e nacional. Sobretudo, algumas das tendências que emergem do diagnóstico aqui realizado sugerem que um foco restrito em legislação ou políticas públicas, que eventualmente poderiam ter sido o “resultado” de determinada conferência, pode ser insuficiente para medir transformações no campo da desigualdade (igualda-

de) de gênero, ou mesmo para analisar de maneira mais precisa os efeitos e também os “não efeitos” das recomendações derivadas de acordos internacionais.

Em primeiro lugar, é preciso dizer que não é exatamente trivial a tarefa de rastrear os caminhos através dos quais uma recomendação internacional se converte ou não em política pública nos contextos nacionais. Sem dúvida, os acordos resultantes das conferências da década de 1990 tiveram, na maioria dos casos, efeitos expressivos. Mobilizaram novas concepções e discursos que seriam propagados por instituições oficiais e personalidades políticas. Um claro exemplo, no caso do tema aqui tratado, é a própria legitimação do conceito de gênero, que hoje se converteu em língua franca de políticas públicas. Outra ilustração possível foi a ampla disseminação, após Beijing, do lema “*os direitos das mulheres são direitos humanos*” que foi muito importante no sentido de vincular mais explicitamente direitos de cidadania e direitos humanos numa perspectiva, de fato, transnacional.

Entretanto, políticas públicas expressivas, embora necessárias e positivas, nem sempre são efetivamente transportadas para a racionalidade do Estado em forma plena: prioridades, orçamento, arquitetura institucional (PECHENY; LA DEHESA, 2009). Deve-se sublinhar, inclusive, que as discrepâncias entre recomendações de acordos internacionais e medidas de política adotadas nacionalmente são particularmente flagrantes nos países de renda média que não dependem drasticamente da cooperação internacional. Nesses casos, os resultados das conferências não se traduzem em parâmetros “fortes” de diretrizes de política pública, pois não se tornam condicionalidades como acontece nos países mais pobres.²⁸

Em países de renda média, como o Brasil, a maior ou menor absorção e institucionalização das recomendações internacionais depende fundamentalmente de dinâmicas e fatores endógenos nem sempre considerados nos exercícios de monitoramento, que são exclusivamente guiados pela pergunta: “O que fez ou não fez o governo depois da conferência?” Um desses fatores é, sem dúvida, o grau de maturidade e aceitação de determinadas agendas ou demandas na sociedade. Outro elemento crucial é a conexão entre os planos global e na-

²⁸ Contudo, é bastante frequente que, mesmo em países de renda média, as pautas de igualdade de gênero, ainda que não “condicionadas”, permaneçam inteiramente dependentes dos recursos da cooperação internacional, pois não é possível mobilizar fundos nacionais para sua implementação, seja porque o tema não é considerado prioritário, seja porque continua a ser visto como um “assunto da cooperação”.

cional e a maior ou menor capacidade dos atores nacionais de manterem certas agendas vivas e disputarem o debate público a partir da ativação de políticas expressivas resultantes de cada conferência.

Entretanto, também é fundamental avaliar em que medida os conceitos e propostas que emergem das conferências são ou não absorvidos pelos atores estatais de forma mais ampla, influenciando efetivamente “núcleos de poder”, ou se permanecem confinados em espaços parciais ou específicos. Outro aspecto crucial é verificar as convergências ou discrepâncias entre as molduras que inspiram as recomendações internacionais e a lógica que predomina nos contextos nacionais. Finalmente, mas não menos importante, tem-se a dimensão temporal, ou seja, dar devida atenção aos efeitos das forças e processo de longo prazo, cotejando-os adequadamente com os impactos de caráter mais imediato de determinado acordo internacional.²⁹

Como fica claro no diagnóstico de grandes tendências apresentado nas sessões anteriores, o Brasil vem experimentando um processo gradual e contraditório de “despatriarcalização”. Ainda que discursos, representações e práticas de corte patriarcal possam ser identificados em instituições e práticas sociais, as formas assumidas pela dominação masculina (BOURDIEU, 1999) na sociedade brasileira não podem ser descritas, no seu conjunto, como definitivas e inexoravelmente “patriarcais”. Podemos talvez classificar o sistema sexo-gênero que ordena representações e práticas no país como sendo marcadamente androcêntrico. Contudo, a igualdade perante a lei está assegurada constitucionalmente, as novas normas matrimoniais decididamente enterraram a figura do *pater familiae* e hoje são flexíveis o suficiente até mesmo para possibilitar jurisprudência favorável nos casos de parceria entre pessoas do mesmo sexo, incluindo-se a adoção e a homoparentalidade. A transformação mais marcante do século XX no Brasil – e que sintetiza as mudanças sociais, econômicas e demográficas – foi possivelmente o deslocamento definitivo das mulheres do lugar em que eram coadjuvantes das decisões familiares para espaços de protagonismo amplo da esfera pública, seja no mundo do trabalho seja na sociedade política, o que, inclusive, teve efeitos

²⁹ Além disso, quando se trata de realizar um diagnóstico acerca da igualdade de gênero – cujo escopo é necessariamente transversal –, esbarra-se, com frequência, na divisão de trabalho que atravessa tanto o sistema das Nações Unidas quanto os aparatos nacionais de políticas públicas. Nos planos nacionais, por exemplo, observa-se a tendência a atribuir exclusivamente ao órgão responsável pelas “mulheres” as tarefas de promover a igualdade de direitos e oportunidades, quando muitas vezes a superação de obstáculos nesse campo depende fundamentalmente de outras áreas setoriais. Deve-se dizer que o Brasil não é uma exceção.

definitivos sobre a formação das famílias e os padrões de fecundidade, com repercussões evidentes na estrutura demográfica. Mantidas as condições democráticas, esse fenômeno não é passível de regressão.

Essas mudanças foram o resultado de processos de longo prazo, instáveis, contraditórios, mas certamente cumulativos. No que diz respeito a algumas dimensões, como é o caso da educação ou das participações políticas das mulheres, os fatores e atores que podem explicar os ganhos devem ser buscados no século XIX. Como revelam as trajetórias de Nísia Floresta e Bertha Lutz, já então esses movimentos de mudança estavam conectados com dinâmicas internacionais.

As garantias constitucionais de igualdade, liberdade e privacidade têm mais de 20 anos e, deve-se lembrar, foram precedidas por iniciativas de reforma legal que foram iniciadas ainda durante o regime militar, como é caso da Lei do Divórcio, da reforma do Código Civil e do primeiro projeto de lei de descriminalização do aborto apresentado ao Congresso, pela deputada Cristina Tavares, em 1983. Quando voltamos atenção à arquitetura institucional, são muito claras as vinculações entre a Conferência de Nairobi de 1985 e a consolidação do CNDM e entre a Conferência de Beijing de 1995 e a lei de cotas para aumentar a representação parlamentar das mulheres.

Não é, portanto, recomendável correlacionar de forma linear e automática as transformações de gênero identificadas no panorama aqui apresentado aos efeitos da CIPD ou mesmo da IV CMM, ou de políticas nacionais específicas, adotadas ao longo dos últimos 15 anos. Sem dúvida, a finalização da reforma do Código Civil (2002) ou os esforços realizados pós-CIPD/94 e Beijing/95, para que legislação complementar fosse aprovada como no caso da Lei do Planejamento Familiar (1996), da Lei Maria da Penha (2005) e a recente mudança do artigo do Código Penal relativo ao estupro, podem e devem ser nomeados como estando diretamente relacionados às recomendações internacionais.

Contudo, não explicam a transformação profunda – a revolução (incompleta) do sistema sexo/gênero – que pode ser observada e mensurada na sociedade no que diz respeito às normas e práticas relativas a gênero nos campos mais diversos da vida social, bem como no que se refere à sexualidade e reprodução. É importante lembrar que muitas dessas transformações transcorreram à revelia de políticas estatais, estando mais bem associadas a processos socioculturais – como no caso das mudanças observadas nos padrões de fecundidade –, ou mesmo pela lógica do mercado, pois tudo sugere que o mercado de trabalho

privado tenha se ajustado mais rapidamente aos novos padrões de gênero do que as instituições políticas (estatais). E, como já foi dito anteriormente, muitas dessas transformações só tiveram lugar por que, ao longo das últimas tres ou quatro décadas, uma agenda política renovada de promoção da igualdade entre os gêneros foi construída no próprio tecido social e ganhou legitimidade e visibilidade no discurso público.

Para ilustrar o que estamos denominando de revolução (incompleta) do sistema sexo/gênero no Brasil, vamos resgatar aqui algumas das tendências mais significativas, que sobressaem a partir dos dados apresentados no bloco anterior. O salto mais significativo, sem dúvida, foi observado na educação, pois hoje se constata, no Brasil, um hiato de gênero ao revés, que, inclusive, deveria ser motivo de preocupação e objeto de análises mais sistemáticas. No campo da participação política também se verifica que, a partir de 2000, as mulheres se tornaram maioria do eleitorado. Contudo, esse é sem dúvida um terreno em que podemos afirmar que o copo está meio cheio, meio vazio, pois o Brasil conta com uma das menores taxas de presença feminina no parlamento entre os países da América Latina. Seria possível pensar que esse déficit vem sendo compensado pela crescente presença nas mulheres no judiciário, porém, uma vez mais esse incremento se dá nas cortes e demais instâncias inferiores do sistema.

O mercado de trabalho proporciona, talvez, o exemplo mais flagrante de como é incompleta a revolução de gênero no Brasil. Sem dúvida, o país experimentou um processo de inserção massiva (e contínua) das mulheres na população economicamente ativa e uma ampliação do leque ocupacional, com redução dos diferenciais de salário e renda entre homens e mulheres. Embora as disparidades salariais não tenham sido eliminadas, elas vêm se reduzindo especialmente no mercado formal de trabalho. Essa redução, inclusive, se mostraria mais significativa caso os valores tivessem sido corrigidos por horas trabalhadas. Entretanto, persistem os diferenciais de rendimento, especialmente nos estratos mais altos da distribuição e a segregação do mercado de trabalho continua sendo muito marcada nos estratos inferiores de renda, como bem ilustra a participação das trabalhadoras domésticas no conjunto da PEA. Também são mais elevadas as taxas de desemprego femininas, especialmente entre as mulheres mais jovens.

Sem dúvida, o mercado de trabalho brasileiro tem características que afetam a inserção das mulheres, tais como excessiva rotatividade, precarização e, em

anos recentes, os efeitos da flexibilização em termos de intensificação e multiplicidades de funções. Contudo, no que diz respeito especificamente ao “gênero”, o aspecto mais significativo do mercado de trabalho é que os ganhos educacionais das mulheres não estão se traduzindo adequadamente para sua posição ocupacional e níveis salariais.

Essa constatação nos obriga a ir além da desagregação por sexo dos dados disponíveis, pois o fenômeno não pode ser inteiramente explicado sem referência às representações e práticas de gênero que ainda determinam no Brasil lógicas públicas e privadas de ordenamento da “economia das coisas”, por um lado, e da “economia do cuidado”, por outro. Muito embora hoje o bom funcionamento da “economia das coisas” dependa, e muito, da participação das mulheres, um hiato brutal persiste em relação ao envolvimento dos homens com a “economia do cuidado”, pois as pesquisas disponíveis informam que em todos os estratos de renda as mulheres dedicam muito mais tempo aos afazeres domésticos que os homens. Essa divisão sexual não equitativa na ‘economia do cuidado’ tem reflexos sobre o número de horas que as mulheres trabalham e portanto sobre seus rendimentos. Embora, o sistema de previdência social, de algum modo, atue no sentido de contrabalançar as desigualdades observadas no mercado de trabalho, na medida em que favorece às mulheres das gerações mais velhas, que podem contar com aposentadoria, pensões ou benefícios como o BPC/Loas, isso ainda é muito insuficiente.

Para encerrar esse primeiro bloco de questões, é preciso lembrar que existem conexões virtuosas entre as transformações de gênero listadas acima e as dinâmicas consideradas macroestruturais que são não aquelas, geralmente, entendidas como prioritárias pelos formuladores de política. Muito embora esse aspecto não seja quase nunca mencionado pelos autores que dedicam atenção a temas estruturais, não resta dúvida de que as mudanças populacionais e das relações de gênero observadas no Brasil, ao longo dos últimos 30 anos, contribuíram, inequivocamente, para criar condições favoráveis para redução da pobreza extrema. A diminuição das taxas de dependência demográfica e o crescimento de novos arranjos familiares contribuíram para o aumento da “classe média” brasileira. Sem dúvida, a conjuntura econômica internacional e nacional favorável (com crescimento do emprego formal), o aumento sustentado do salário mínimo e a ampliação das políticas de transferência de renda no período 2004-2008 tiveram impactos sociais em termos de redução da pobreza e da desigual-

dade. No entanto, não é excessivo afirmar que os efeitos positivos da conjuntura econômica e das políticas mencionadas não teriam sido os mesmos caso não estivessem dadas tais condições favoráveis.³⁰

Há, porém aspectos do panorama aqui examinado que revelam paradoxos e complexidades de gênero pouco debatidos e sugerem que, de fato, é preciso re-visitatar os usos e interpretações do conceito. Um primeiro paradoxo vem de que, quando se examinam os dados estatísticos sobre esperança de vida, educação e trabalho e renda, fica evidente que medidas de desigualdade que considerem apenas homens e mulheres não permitem detectar uma dinâmica muito mais complexa de interseções, na qual a redução dos hiatos de gênero se combina com aumento da desigualdade entre as próprias mulheres e, em certos casos, o aparecimento de francas desvantagens para os homens.

Já fizemos menção às desvantagens masculinas no campo educacional. Mas é preciso lembrar ainda que, quando os dados sobre educação são desagregados por região ou cor, o quadro é, de fato, um pouco mais complexo. Por exemplo, a pior situação educacional é encontrada entre os homens negros do meio rural. Diferenciais favoráveis às mulheres se registram também em relação à esperança de vida. Se, de um lado, o indicador tem melhorado para ambos os sexos, de outro, o hiato de longevidade entre homens e mulheres no Brasil é muito elevado, o que se deve, sobretudo à sobremoralidade masculina de homens entre 15 a 29 anos, por impactos das mortes violentas, por homicídios e acidentes de trânsito. Finalmente, assim como o que acontece na educação, os níveis salariais masculinos são da ordem de 30% mais altos (sem controlar horas trabalhadas), mas, quando essa informação é desagregada por cor ou região, uma

³⁰ Segundo Monteiro (2008), os principais achados da PNDS-2006 em relação à PNDS-1996, no que diz respeito ao combate à fome e à desnutrição são: “1) a exposição das crianças brasileiras a formas agudas de desnutrição (déficit de peso para altura) tornou-se virtualmente nula em todo o país, incluindo a Região Nordeste e os estratos das famílias de menor renda, onde o problema ainda alcançava dimensões relevantes em meados da década de 90; 2) a prevalência de formas crônicas de desnutrição (déficit de altura para idade), de mais difícil controle, foi reduzida em cerca de 50% entre 1996 e 2006 (de 13% para 7%), com perspectivas de virtual controle em mais dez anos; 3) a desnutrição infantil crônica declinou de modo espetacular na Região Nordeste (de 22% para 6%), eliminando toda a tradicional diferença existente entre essa região e o Centro-Sul do país (o declínio menos intenso na Região Norte faz dessa região, no momento, a única ainda a ostentar prevalências de desnutrição típicas de países em desenvolvimento); 4) o declínio particularmente intenso da desnutrição nos estratos de menor renda reduziu em 70% a desigualdade existente nos anos 90 entre o quinto mais pobre e o quinto mais rico das crianças brasileiras; 5) a prevalência atual de desnutrição infantil no Brasil é uma das mais baixas no mundo em desenvolvimento, sendo cerca de 50% inferior à estimada para países com semelhante nível de desenvolvimento econômico — no México, por exemplo, no mesmo ano de 2006, o risco de desnutrição infantil foi mais de duas vezes superior ao encontrado no Brasil”.

outra hierarquia se materializa, pois mulheres do Centro-Sul do país ganham mais do que os homens do Norte e Nordeste. Mesmo as mulheres do Nordeste, tendo os menores níveis regionais de renda do país, possuem esperança de vida maior do que os homens das regiões Sul e Sudeste.

Os dados coletados e analisados mostram, portanto, que houve avanços significativos nas últimas décadas no Brasil em relação tanto às “políticas de redistribuição quanto às políticas de reconhecimento” no que diz respeito a gênero – concebido de maneira binária (FRASER, 2002). Mas também indicam que, no Brasil, verifica-se um padrão “desigual e combinado” de desigualdade e discriminação, de exclusão e inclusão, que não pode ser completamente investigado, analisado e “equacionado” a partir de uma perspectiva simplista e binária de gênero. Dito de outro modo, os dados sugerem que precisamos caminhar no sentido da interseccionalidade como moldura conceitual para pensar gêneros e desigualdades no Brasil. Essa não é uma tarefa trivial, seja do ponto de vista conceitual, seja da perspectiva da lógica das políticas públicas, pois, como bem analisa Gil (2009), pensar gênero, raça, etnia, classe e sexualidade de maneira interseccional não é simplesmente operar o “governo das diferenças” ou empilhar categorias de exclusão e vitimização. Além disso, e não menos importante, os indicadores disponíveis também informam que ainda estamos diante de “problemas de gênero” não resolvidos: a violência de gênero que é persistente e multifacetada; o hiato flagrante no que diz respeito à presença da mulher na política, que inclusive contrasta com as mudanças observadas nas outras áreas examinadas, mormente em outras esferas de poder, como é o caso do Judiciário ou a mídia; e, sobretudo, a questão da distribuição não equitativa de responsabilidades entre homens e mulheres em relação às tarefas da reprodução social.

Esse panorama, ainda que imperfeito e preliminar, suscita interrogações sobre as percepções dominantes na sociedade – inclusive no âmbito dos movimentos sociais engajados no debate sobre desigualdade de gênero – e nas instituições públicas quanto ao que seriam hoje e no futuro próximo as questões críticas no campo da promoção da desigualdade de gênero. Todos os 11 eixos do II PNPM são compatíveis com recomendações da CIPD e da IV CMM e, em linhas gerais, cobrem as várias áreas examinadas nesse artigo, em especial no caso das diretrizes relativas a: autonomia econômica e igualdade no mundo do trabalho; educação inclusiva; enfrentamento de todas as formas de violência

contra as mulheres; participação das mulheres nos espaços de poder e decisão; cultura, comunicação e mídia; enfrentamento do racismo, sexismo e lesbofobia. Em algumas dessas áreas estratégicas, há grande consistência entre as medidas de política adotadas e os problemas identificados no diagnóstico.

Os investimentos realizados para assegurar a legislação e a resposta pública adequada à violência doméstica constituem um dos avanços mais significativos em termos de políticas da igualdade em anos recentes. Com a criação, nos últimos 20 anos, dos serviços voltados para a questão da violência, como as Delegacias Especializadas no Atendimento a Mulher, as Casas-Abrigo, os Centros de Referência de Multiprofissionais, os Postos de Saúde, a Defensoria Pública e os serviços de atenção à violência sexual para a prevenção e profilaxia de doenças sexualmente transmissíveis, obteve-se maior visibilidade, registro e punição dos atos de violência. Além disso, a inserção dos programas de Prevenção e Enfrentamento da Violência contra as Mulheres nas propostas dos Planos Plurianuais governamentais possibilitou maior acompanhamento, como garantias de investimento e financiamento de ações para seu combate e prevenção.³¹

Entretanto, na esfera da promoção da igualdade de gênero na representação parlamentar, o Brasil tem apresentado os menores índices de participação feminina da política formal da América Latina. A exclusão das mulheres da política não faz jus às contribuições e conquistas femininas do Brasil contemporâneo. Segundo os dados apresentados neste artigo, as mulheres estão em melhor situação na saúde e na educação e avançam a passos largos no mercado de trabalho. Contudo, a participação feminina nos escalões mais altos da hierarquia ocupacional ainda é limitada. O “exército” feminino já ocupou inúmeros territórios no Brasil, com resultados bastante positivos para toda a sociedade. Os espaços mais elevados de poder são fronteiras ainda a serem conquistadas.

A despeito dos diversos avanços, nem sempre as diretrizes gerais de política adotadas vão ao encontro dos problemas estruturais observados em algumas das áreas setoriais analisadas nesse diagnóstico. Por exemplo, no caso

³¹ Entretanto muito resta a ser feito, em especial no âmbito da violência sexual, pensada não exclusivamente como um problema de mulheres ou meninas, mas sim como uma questão de gênero numa perspectiva não dualista que afeta dramaticamente homens (no sistema prisional), meninos, *gays*, travestis, pessoas transgênero e intersexuais. É também preocupante que a questão do tráfico e exploração sexual de mulheres adultas tenha hoje mais visibilidade no debate público a no plano das políticas públicas do que a violência sexual corrente e cotidiana do estupro.

da diretriz de educação inclusiva, embora continue sendo muito importante superar os vieses sexistas, racistas e homofóbicos nas políticas de educação pública, o documento não menciona o hiato revertido que vem desfavorecendo meninos e jovens homens – que tem seguramente efeitos negativos nas relações entre gêneros.

Da mesma forma, a questão crucial do equacionamento das responsabilidades quanto às tarefas da reprodução – considerando-se inclusive as mudanças ocorridas nas famílias – não tem recebido atenção adequada no II PNPM. Os dados mostram de maneira contundente que as transformações na família e a entrada massiva das mulheres no mercado de trabalho tornam muito necessárias as políticas explícitas de conciliação entre a economia das coisas e a economia do cuidado. Pesquisa realizada no Recife, Pernambuco, com as famílias cadastradas no Programa Bolsa Família (PBF), indicou que as famílias em melhores condições socioeconômicas são aquelas em que os dois cônjuges trabalham e em que as crianças de zero a seis anos estão na creche ou pré-escola. A inserção da mulher no mercado de trabalho e mecanismos de conciliação emprego e família se mostraram fundamentais para o aumento da autonomia feminina (ALVES; CAVENAGHI, 2009).

O equacionamento desse “problema de gênero” exigiria campanhas públicas para motivar a participação dos homens nos afazeres domésticos, bem como mecanismos institucionais para reduzir a sobrecarga familiar que pesa sobre as mulheres (desfamiliarização), tais como: creches e educação infantil; restaurantes populares; transporte coletivo adequado para adultos e crianças; jornadas de trabalho flexíveis; espaços públicos de lazer; etc. Ou seja, um conjunto de medidas que demandam não apenas investimentos públicos substantivos, mas também grande capacidade de articulação intersetorial.

É nossa expectativa, portanto, que esse esforço de diagnóstico e análise, ainda que parcial e incompleto, possa suscitar conversações e debates entre instituições públicas, grupos acadêmicos e organizações da sociedade civil acerca dos padrões desiguais e combinados que hoje caracterizam os “problemas de gênero” no Brasil. Esses debates também deveriam explorar possibilidades de assegurar maior consistência entre políticas públicas prioritárias e dinâmicas de transformação, acomodação e recorrência que se observam no mundo da vida quando examinado a partir de uma lente multifacetada de gênero.

Referências bibliográficas

- ALVES, P. Arte, mídia e as políticas culturais acerca do masculino e do feminino. In: 2º CONGRESSO INTERNACIONAL SOBRE A MULHER, GÊNERO E RELAÇÕES DE TRABALHO. **Anais...** Goiânia, GO, agosto 2007.
- ALVES, J. E. D. **Transição da fecundidade e relações de gênero no Brasil**. Tese (Doutorado) – Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1994.
- _____. Reversão do hiato de gênero nas Olimpíadas. **Aparte: inclusão social em debate**, Rio de Janeiro, IE-UFRJ, 2009a.
- _____. Demografia e a universalização do ensino de 4-17 anos. **Aparte: inclusão social em debate**, Rio de Janeiro, IE-UFRJ, 2009b.
- ALVES, J. E. D.; CORRÊA, S. Demografia e ideologia: trajetórias históricas e os desafios do Cairo+10. **Revista Brasileira de Estudos da População**, Campinas, v. 20, n. 2, p. 129-156, 2003.
- ALVES, J. E. D.; ARAÚJO, C. A política de cotas no Brasil, o sistema eleitoral e a sub-representação feminina. In: LASA 2009 RETHINKING INEQUALITIES. **Anais...** Rio de Janeiro, LASA, v. 1, p. 1-25, 2009.
- ALVES, J. E. D.; CAVENAGHI, S. As mulheres nas eleições de 2004 e as limitações da política de cotas. In: 6 ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIAS POLÍTICAS. **Anais...** Rio de Janeiro: ABCP, v. 1, 2008, p. 1-26.
- _____. Timing of childbearing in below replacement fertility regimes: how and why Brazil is different. In: XXVI IUSSP INTERNATIONAL POPULATION CONFERENCE. Marrakesh, 2009.
- _____. Família, trabalho e pobreza nas políticas de transferência de renda: o caso do Programa Bolsa Família no Recife. In: VII ENABER. **Anais...** São Paulo, 2009.
- AMONG. Mulheres discutem conteúdo e miram políticas de comunicação. **Informes Abong** nº 427, de 5 a 19/08/08. Disponível em: <http://www.patriciagalvao.org.br/>.
- APPADURAI, A. **Modernity at large: cultural dimensions of globalization**. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1996.
- AQUINO, Y. Medalha de ouro no futebol feminino mostra conquista das mulheres no esporte. **Agência Brasil**. 26 de julho de 2007. Disponível em: <<http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2007/07/26/materia.2007-07-26.3570046281/view>>. Acesso em: 27 jun. 2009.
- ARRIAGADA, I.; MATHIVET, C. Los programas de alivio a la pobreza. Puente y oportunidades. Una mirada desde los actores. **Serie Políticas Sociales**, Santiago, Cepal, n.134, abril de 2007.

AUGUSTO, M. F. L. Tábuas de nupcialidade legal para o Brasil – Estados da Região Sul. In: XIV ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS. **Anais...** Caxambu-MG, Abep, 2004.

BARBOSA, R.; KOYAMA, M. A. H. Comportamento e práticas sexuais de homens e mulheres. **Revista de Saúde Pública**, São Paulo, v 42, suplemento 1, p. 21-33, junho 2008.

BARROS, L.F.W. **A família DINC no Brasil 1996-2006**: uma análise sócio-demográfica e de gênero. Dissertação (Mestrado). Rio de Janeiro, Ence/IBGE, 2009.

BARSTED, L. L. A violência contra as mulheres no Brasil e a convenção de Belém do Pará: Dez Anos Depois. In Unifem/Fundação Ford/Cepia. **O Progresso das Mulheres no Brasil**. DF: 2006. pp. 247-289.

BELTRÃO, K. I.; TEIXEIRA, M. Cor e gênero na seletividade das carreiras universitárias. In: SOARES, S.; BELTRÃO, K. I.; FERRÃO, E.; BARBOSA, M. L. (Eds.). **Os mecanismos de discriminação racial nas escolas brasileiras**. Rio de Janeiro: Ipea e Fundação Ford, 2005.

BELTRÃO, K. I.; ALVES, J. E. D. A reversão do hiato de gênero na educação brasileira no século XX. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, FCC, v 39, n. 136, p. 125-156, jan./abr. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_issues&pid=0100-1574&lng=pt&nrm=iso>.

BELTRÃO, K. I.; NOVELLINO, M. S. **Alfabetização por raça e sexo no Brasil: evolução no período 1940-2000**. Rio de Janeiro: Escola Nacional de Ciências Estatísticas, 2002 (Texto para discussão, 879).

BERQUÓ, E. Demographic evolution of the Brazilian population during the twentieth century. In: HOGAN, D. **Population change in Brazil: contemporary perspectives**. Campinas: Nepo/Unicamp, 2001.

BERQUÓ, E.; CAVENAGUI, S. M. Oportunidades e fatalidades: um estudo demográfico das pessoas que moram sozinhas. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 11. **Anais...** Belo Horizonte: Abep, v. 1, 1988, p. 155-182.

BORGES, Z. N.; MEYER, D. E. Limites e possibilidades de uma ação educativa na redução da vulnerabilidade à violência e à homofobia. **Ensaio: aval. pol. públ. Educ.** Rio de Janeiro, v. 16, n. 58, p. 59-76, jan./mar. 2008.

BOURDIEU, P. **A dominação masculina**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1999.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Análise comparativa de programas de proteção social, 1995-2003**. Brasília, 2004.

_____. **Dados evolução 2004-2007** (do Programa Bolsa Família). Brasília, 2008. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/institucional/secretarias/secretaria-de-avaliacao-e-gestao-da-informacao-sagi/arquivo-sagi/pesquisas>>.

_____. **Sistema de Informações da SENARC**. Brasília, 2009. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/adesao/mib/matrizsrch.asp>>.

BRASIL. Ministério da Saúde/Secretaria de Vigilância em Saúde/Departamento de Análise da Situação em Saúde. **Saúde Brasil 2005**: uma análise da situação de saúde no Brasil. Brasília, , 2006.

BRASIL. Ministério da Saúde. Integração de Informações do SIAB, SIM e SINASC nos Sistemas Locais de Saúde. **Informe da Atenção Básica**, Brasília, jan.-fev. 2004.

_____. **Boletim Epidemiológico – AIDS e DST**. Ministério da Saúde/Secretaria de Vigilância em Saúde - Programa Nacional de DST e Aids. Brasília, março de 2005.

BRASIL. Ministério da Saúde/Datasus. **Indicadores de Dados Básicos 2008**. Disponível em: <www.datasus.gov.br>. Acesso em: 21 set. 2009.

BRUSCHINI, C.; RICOLDI, A. M. Família e trabalho: difícil conciliação para mães trabalhadoras de baixa renda. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, FCC, v.39, n. 136, jan./abr. 2009.

BUTLER, J. **Problemas de gênero**: feminismo e subversão da identidade. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

_____. **Gender trouble**: feminism and the subversion of Identity. Nova Iorque e Londres: Routledge, 1990.

_____. **Bodies that matter**: on the discursive limits of 'sex'. Nova Iorque e Londres: Routledge, 1993.

_____. **Precarious life**: the powers of mourning and violence. Nova York: Verso, 2004a.

_____. **Undoing gender**. Nova Iorque e Londres: Routledge, 2004b.

CARRARA, S.; VIANNA, A. B. “Tá lá o corpo estendido no chão...”: a violência letal contra travestis no Município do Rio de Janeiro. **PHYSIS: Rev. Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, 16(2):233-249, 2006.

CASTELLS, M. **The power of identity**. Malden, MA: Blackwell. Nova York, 1997.

CASTRO, M. Gênero e poder no espaço sindical. **Estudos Feministas**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 1, p. 29-51, 1995.

COMIDE, D. Mídia digital, gênero e processo eleitoral. In: SEMINÁRIO NACIONAL – A MULHER E A MÍDIA. Rio de Janeiro, 1º e 2 de novembro de 2008. Disponível em: <<http://www.patriciagalvao.org.br/>>

CORREA, S.; ALVES, J. E. D. As metas do desenvolvimento do milênio: grandes limites, oportunidades estreitas? **Revista Brasileira de Estudos de População**, Campinas, v. 22, n. 1, p. 177-189, 2005.

CORREA, S.; PARKER, R.; PETCHESKY, R. **Sexuality, health and human rights**. Nova Iorque e Londres: Routledge, 2008.

CRESQUI, C. Conferência é oficializada – agora, às propostas. In: FÓRUM NACIONAL PELA DEMOCRATIZAÇÃO DA COMUNICAÇÃO, 17/04/09. Disponível em: <<http://www.patriciagalv>>.

DADIVA. Grupo. Prostitutas, “traficadas” e pãnicos morais: uma análise da produção de fatos em pesquisas sobre o “tráfico de seres humanos”. **Cadernos Pagu**, 25, p. 153-184, jul.-dez. 2005.

ESPING-ANDERSEN, G. **Families and the revolution in women’s roles**, 2009. Disponível em: <<http://dcpis.upf.edu/~gosta-esping-andersen/materials/families.pdf>>.

FAUSTO-STERLING, A. The five sexes: why male and female are not enough. **The Sciences**, 43: 20-24, 1993.

_____. **Sexing the body: gender politics and the construction of sexuality**. Nova York: Basic Books, 2000.

FRASER, N. Políticas feministas na era do reconhecimento: uma abordagem bidimensional da justiça de gênero. In: BRUSCHINI, C.; UNBEHAUM, S. **Gênero, democracia e sociedade brasileira**. 34 ed. São Paulo, FCC, 2002.

FREYRE, G. **Casa grande e senzala**. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1987.

GIDDENS, A. **The transformation of intimacy: sexuality, love and eroticism in modern societies**. Cambridge: Polity Press, 1992.

GIL, F. H. **Estados y procesos políticos: sexualidad y interseccionalidad**. Versão preliminar. Texto apresentado no Diálogo Latino-Americano sobre Sexualidade e Geopolítica organizado pelo Observatório de Sexualidade e Política no Rio de Janeiro, agosto de 2009.

GIRARD, F. Negociando derechos sexuales y orientación sexual en la ONU. In: PARKER, R.; PETCHESKY, R.; SEMER, R. (Eds.), **Políticas sexuais: informes de las Lineas de Frente**, Sexuality Policy Watch. Disponível em: <<http://www.sxpolitics.org/frontlines/espanol/book/index.php>>. Acesso em: 15 set. 2009.

GUEDES, M. de C. O contingente feminino de nível universitário nos últimos trinta anos do século XX: a reversão de um quadro desigual. In: XIV ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS POPULACIONAIS. **Anais...** Caxambu, Abep, setembro de 2004.

GOELLNER, S. V. O esporte e a espetacularização dos corpos femininos. **Labrys: Estudos Feministas**, n. 4, ago./dez. 2003. Disponível em: <<http://www.unb.br/ih/his/gefem/labrys4/textos/silvana1.htm>>. Acesso em: 01 jul. 2009.

GROZS, E. **Volatile bodies toward a corporeal feminism – Essays on Representation**. Bloomington: Indiana University Press, 1994.

HERA. **Direitos sexuais e reprodutivos e saúde das mulheres: idéias para ação**. Nova York: HERA, 1998.

IBAM – Instituto de Administração Municipal. **Participação feminina no governo local**: construindo a democracia. Rio de Janeiro, 1997.

IBASE. **Repercussões do Programa Bolsa Família na segurança alimentar e nutricional das famílias beneficiadas**. Rio de Janeiro, junho 2008 (Documento síntese). Disponível em: <www.ibase.br/userimages/ibase_bf_sintese_site.pdf>.

IBGE. Censo demográfico 2000: fecundidade e mortalidade infantil. Rio de Janeiro, 2002.

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios** – vários anos.

_____. **Censos demográficos** – vários anos.

_____. **Estatísticas do Registro Civil 2007**. Rio de Janeiro, 2008

_____. Projeção da população do Brasil por sexo e idade: 1980-2050. Revisão 2008.

Estudos e Pesquisas DPE, IBGE, n. 24, 2008. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/projecao_da_populacao/2008/projecao.pdf>.

ILO-UNDP. **Work and family**: Towards new forms of reconciliation with social co-responsibility, junho de 2009. Disponível em: <http://www.undp.org/publications/pdf/undp_ilo.pdf>.

IOM. **World migration 2008**: managing labour mobility in the evolving global economy, 2008. Disponível em: <<http://www.iom.int/jahia/jsp/index.jsp>>.

IPEA. **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio**. Relatório nacional de acompanhamento. Brasília, setembro de 2007. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/download/TerceiroRelatorioNacionalODM.pdf>>.

_____. **Pobreza e crise econômica**: o que há de novo no Brasil metropolitano. Nota Técnica, Rio de Janeiro, maio de 2009. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/notastecnicas/notastecnicas21\[1\].pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/notastecnicas/notastecnicas21[1].pdf)>.

INSTITUTO PATRÍCIA GALVÃO. Percepção e reação da sociedade civil sobre a violência contra a mulher. Pesquisa Ibope/Instituto Patrícia Galvão, 2004.

INSTITUTO AVON. Percepção sobre a violência doméstica contra a mulher no Brasil em 2009. Pesquisa Ibope/Instituto Avon, 2009.

KONCHINSKI, V. **Feministas vão monitorar imagem da mulher na mídia**. Agência Brasil, 17/03/09. Disponível em: <<http://www.patriciagalvao.org.br/>>.

LAVINAS, L. Perspectivas do emprego no Brasil: inflexões de gênero e diferenciais femininos. In: LAVINAS, L.; LEÓN, F. (Orgs.). **Emprego feminino no Brasil**: mudanças institucionais e novas inserções no mercado de trabalho. Santiago do Chile: Cepal, setembro de 2002.

LEONE, E. T.; BALTAR, P. Diferenças de rendimento do trabalho de homens e mulheres com educação superior nas metrópoles. **Revista Brasileira de Estudos de População**. Campinas, Abep, v. 23, n. 2, jul./dez. 2006.

MANINI, D. A crítica feminista à modernidade e o projeto feminista no Brasil dos anos 70 e 80. **Cadernos AEL: mulher, história e feminismo**. Campinas: IFCH, N.3/4, 1996, p. 37-38.

MEDEIROS, M.; OSORIO, R. **Mudanças nas famílias brasileiras: a composição dos arranjos domiciliares entre 1977 e 1998**, Rio de Janeiro, Ipea, 2002 (Texto para discussão, 886).

MELO, H. P.; CASTILHO, M. **O trabalho reprodutivo no Brasil: quem faz?** Niterói, Faculdade de Economia/UFF, 2007 (Texto para discussão, 215).

MONTEIRO, C. A. O espetacular declínio da desnutrição. Rio de Janeiro: Jornal O Globo, 04 de Julho de 2008. MORENO, R. **A beleza impossível: mulher, mídia e consumo**. São Paulo: Editora Ágora, 2009.

MOSER, C. **Planificación de género y desarrollo: teoría, práctica y capacitación**. Lima: Flora Tristán Ediciones, 1995.

NEVES, M. A. Reestruturação produtiva, qualificação e relações de gênero. In: ROCHA, M. I. B. **Trabalho e gênero: mudanças, permanências e desafios**. 34 ed. Campinas, Abep, Nepo/Unicamp e Cedeplar/UFMG, 2000.

OLIVEIRA, A. M. H. C.; GUIMARÃES, R. R. M. Trends in the relative distribution of wages by gender and cohorts in Brazil (1981-2005). Population Association of America (PAA), 2009 Annual Meeting, Detroit, MI, 30/04 a 02/05 de 2009.

ONU. World population prospect, 2006. Disponível em: <<http://esa.un.org/unpp/>>.

OLIVEIRA, M. C. Trabalho, família e condição feminina: considerações sobre a demanda por filhos. **Revista Brasileira de Estudos de População**, São Paulo, v.6, n.1, jan/jun., p. 25-33, 1989.

ORTNER, S; WHITEHEAD, H. (Eds.). **Sexual meanings: the cultural construction of gender and sexuality**. Nova Iorque: Cambridge University Press, 1981.

PAIXÃO, M; CARVANO, L. **Relatório anual das desigualdades raciais no Brasil: 2007-2008**. Rio de Janeiro: Garamond, Laeser, IE-UFRJ, 2009.

PECHENY, M.; DE LA DEHESA, R. Sexualidades y políticas en América Latina: un esbozo para discusión. Versão preliminar. Texto apresentado no Diálogo Latino-Americano sobre Sexualidade e Geopolítica, organizado pelo Observatório de Sexualidade e Política no Rio de Janeiro, agosto de 2009.

PENA, M. V.J. Mulheres e trabalhadoras: presença feminina na constituição do sistema fabril. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

PESQUISA IBOPE NETRATINGS, 2007. Disponível em: <<http://www.patriciagalvao.org.br/>>.

PINHEIRO, L. et al. **Retrato das desigualdades de gênero e raça**. 3ª ed. Brasília: Ipea, SPM, Unifem, 2008.

PIOVESAN, F. Direitos civis políticos: a conquista da cidadania feminina. In: PITANGUY, J.; BARSTED, L. L. **O progresso das mulheres no Brasil**. Brasília, Unifem, Fundação Ford, Cepia, 2006.

PISCITELLI, A. Gênero, raça e sexualidade no debate brasileiro sobre tráfico internacional de pessoas. In: II SIMPÓSIO DIÁLOGOS BRASIL-EUA – ESTUDOS ANTROPOLÓGICOS E PRODUÇÃO DA DIFERENÇA. São Paulo, USP, 16 de junho 2009.

PITANGUY, J.; MIRANDA, D. As mulheres e os direitos humanos. In: PITANGUY, J. e BARSTED, L. L. **O progresso das mulheres no Brasil**. Brasília, Unifem, Fundação Ford, Cepia, 2006.

PORTELLA, A. P. **Violência contra as mulheres**: questões e desafios para as políticas públicas. Recife: SOS-Corpo, 2008.

RAZAVI, S. The political and social economy of care in a development context conceptual. **Issue Research Questions and Policy Options Gender and Development Programme**. United Nations Research Institute for Social Development, Geneva, 2007 (Paper number 3).

RAGO, M. Adeus ao feminismo? Feminismo e (pós)modernidade no Brasil. **Cadernos AEL: mulher, história e feminismo**. Campinas, IFCH, n. 3/4, p. 37-38, 1996.

RICH, A. Compulsory heterosexuality and lesbian existence. In: PARKR, R.; AGGLETON, P.(Eds.). **Culture, society and sexuality**: a reader. 2nd edn. Londres e Nova York: Routledge, 2007.

ROSALDO, M; LAMPHERE, L. (Eds.). **Woman, culture, and society**. Stanford: Stanford University Press, 1974.

ROSEMBERG, F . Políticas educacionais e gênero: um balanço dos anos 1990. **Cadernos Pagu**, n. 16, p. 151-198, 2002.

_____. Educação formal, mulher e gênero no Brasil contemporâneo. **Revista Estudos Feministas**, 2001.

ROSERO-BIXBY,L.; CASTRO-MARTIN,T; MARTIN-GARCIA,T. Is Latin America starting to retreat from early and universal childbearing? **Demographic Research**, v. 20, article 9, february, 2009, p. 169-194. Disponível em: <<http://www.demographic-research.org/Volumes/Vol20/9/> DOI: 10.4054/DemRes.2009.20.9>.

RUBIN, G. The traffic in women. Notes on the political economy of sex. In: REITER, R. (Ed.). **Toward an anthropology of women**. Nova York: Monthly Review Press, 1975.

_____. Thinking sex: notes for a radical theory of the politics of sexuality. In: VENCE, C. (Ed.). **Pleasure and danger**: exploring female sexuality. Boston: Routledge & Kegan Paul, 1984.

SAFFIOTI, H. **Emprego doméstico e capitalismo**. Petrópolis: Vozes, 1978.

SCOTT, J. **Gender and the politics of history**. New York: Columbia University Press, 1988.

SEDGWICK, E. K. **Epistemology of the closet**. Berkeley: University of California P., 1990.

SIMÕES, A.C.; KINIJNIK, J. D.; MACEDO, L. L. O ser mulher no esporte de competição: a mulher e a busca dos limites no esporte de rendimento. **Revista virtual EFArtigos**, Natal/RN, v. 3, n. 5, julho 2005. Disponível em: <<http://efartigos.atspace.org/otemas/artigo53.html>>.

SOARES, C.; SABOIA, A. L. **Tempo, trabalho e afazeres domésticos**: um estudo com base nos dados da PNAD 2001 e 2005. Rio de Janeiro, DPE/IBGE, 2007 (Texto para discussão, 21).

SOARES, S. **O bônus demográfico relativo e absoluto no acesso à escola**. Brasília, Ipea, 2008a (Texto para discussão, 1.340).

_____. **O ritmo de queda na desigualdade no Brasil é adequado?** Evidências do contexto histórico e internacional. Brasília, Ipea, Brasília, maio de 2008b (Texto para discussão, 1.339).

SORJ, B.; FONTES, A.; MACHADO, D. C. Políticas e práticas de conciliação: entre família e trabalho no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, v. 37, n. 132, p. 573-594, set./dez. 2007.

SOUZA, J. S. S.; KNIJNIK, J. D. A mulher invisível: gênero e esporte em um dos maiores jornais diários do Brasil. **Rev. bras. Educ. Fís. Esp.**, São Paulo, v.21, n.1, p.35-48, jan./mar. 2007.

STRATHERN, M. **The gender of gift**: problems with women and problems with society in Melanésia. Berkeley: University of Califórnia Press, 1980 (1978).

THEMIS – ASSESSORIA JURÍDICA E ESTUDOS DE GÊNERO. **Dois anos da Lei Maria da Penha**: o que pensa a sociedade? Pesquisa Ibope/ Themis, 2008.

THERBORN, G. **Sexo e poder**: a família no mundo 1900-2000. São Paulo, Contexto, 2006.

THE ECONOMIST. Women in the workforce – The importance of sex, London, Apr. 12th 2006. Disponível em: <http://www.economist.com/opinion/displayStory.cfm?story_id=6800723>.

TSE. Tribunal Superior Eleitoral, 2008. Disponível em: <www.tse.gov.br>.

UNDP. Human Development Index, 2008. Disponível em: <<http://hdr.undp.org/en/statistics/data/>>.

UNFPA. Monitoring the contribution of the ICPD to the MDGs, 2009. Disponível em: <http://www.unfpa.org/icpd/docs/finacial_flows_sp.pdf>.

WAJNMAN, S.; MENEZES, N. Os efeitos da mudança demográfica sobre a desigualdade de rendimentos no Brasil. In: WAJMANN; MACHADO (Orgs.). **Mercado de trabalho: uma análise a partir das pesquisas domiciliares no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003.

WAJNMAN, S.; MARRI, I.; TURRA, C. M. Os argumentos de proteção social e equidade individual no debate sobre previdência e gênero no Brasil. In: XVI ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS. **Anais...** Caxambu-MG, 2008.

VALÉRIO, C. O poder está com elas. **O Estado de S. Paulo**, 15/06/08. Disponível em: <<http://www.patriciagalvao.org.br/>>.

VAN DE KAA, D. J. Europe's second demographic transition. **Population Bulletin**, Washington, PRB, 42(1), 1987.

VANCE, C. (Ed.). **Pleasure and danger: exploring female sexuality**. Boston: Routledge & Kegan Paul, 1984.

VIANNA, C.; DINIZ, D. Em foco: homofobia nos livros didáticos, um desafio ao silêncio. **Psicologia Política**, v. 8, n. 16, p. 305–06, jul.–dez. 2008.

VIEIRA, J. M. **Transição para a vida adulta em São Paulo: cenários e tendências sócio-demográficas**. Tese (Doutorado). Campinas: Nepo/Unicamp, 2009.

YOUNG, K. **Reflexiones sobre como enfrentar las necesidades de las mujeres**. Una nueva lectura: género en el desarrollo. Lima: Entre Mujeres; Flora Tristán Ediciones, 1991.

**Comentários sobre o texto Igualdade e desigualdade de gênero no Brasil:
um panorama preliminar, 15 anos depois do Cairo, de José Eustáquio
Diniz Alves e Sônia Corrêa**

Maria Coleta F. A. de Oliveira

Antes de apontar as questões a mim suscitadas pela leitura do texto Igualdade e desigualdade de gênero no Brasil: um panorama preliminar, 15 anos depois do Cairo, gostaria de mencionar alguns preliminares importantes. Primeiro, o escopo do trabalho realizado é imenso, cobrindo uma multiplicidade de áreas e dimensões dos gêneros no Brasil nos últimos 15 anos, ainda que tenha como ênfase os cinco anos mais recentes. Uma tarefa como essa representa um enorme desafio. Mais adiante destaco os temas sobre os quais posso ter alguma contribuição a dar.

Em segundo lugar, os autores não pretendem fazer propriamente uma avaliação dos impactos da Conferência sobre População e Desenvolvimento de 1994. Isso é importante, pois, se assim fosse, advertem aos leitores, teriam que buscar instrumentos mais finos que permitissem examinar as relações entre as metas definidas e os resultados de medidas de política social adotadas pelo país para perseguir tais metas, o que não foi o caso.

Além disso – e esta é uma preliminar importante – os autores chamam a atenção para o fato de as mudanças em curso no Brasil e no mundo fazerem parte de um contexto mais amplo, não refletindo apenas o que foi definido na Conferência do Cairo. A década de 1990 foi marcada por uma série de conferências multilaterais sobre direitos, sendo a mais óbvia a chamada Conferência da Mulher, ocorrida em Beijing em 1995, tendo havido outras, como a Conferência sobre Direitos Humanos de Viena, em 1993. O mais importante, porém, é a compreensão dos autores de serem as mudanças observadas e detectadas o resultado de transformações de mais largo prazo, que têm a ver com movimentos em curso na sociedade brasileira e enraizados em sua história. No caso do Brasil, especificamente, já vivíamos antes do Cairo um movimento de expansão no reconhecimento de direitos sociais e individuais. A recuperação democrática após 20 anos de ditadura militar trouxe um crescimento de importância dos movimentos sociais, que desembocaram na Constituição de 1988, a chamada “Constituição Cidadã”. Porém, é bom que se diga que no Brasil, nos anos 1970

e 1980, o movimento social teve também, direta ou indiretamente, papel importante nos debates do Cairo, pois especialmente o movimento pelo reconhecimento dos direitos das mulheres operava em articulação internacional. O Brasil assinou, juntamente com outros países, tratados e convenções que incidem sobre as questões de gênero, especificamente aquelas que dizem respeito às mulheres. O que se avançava do ponto de vista de reivindicações lá fora de certa forma também se avançava aqui.

Uma terceira preliminar tem a ver com a estratégia escolhida para o tratamento do tema. A escolha por uma avaliação quantitativa, ou melhor, por um diagnóstico estatístico das tendências observadas nas dez áreas selecionadas traz algumas vantagens, porque permite evidenciar as diferenças no tempo. Porém também traz desvantagens ou dificuldades, pois algumas vezes o dado não fala por si. Aliás, nunca o dado fala por si. Normas, padrões ou construções socioculturais permeiam o sentido de associações e correlações e nem sempre as sutilezas dessas relações podem ser expressas claramente em números, muito menos em dados sociodemográficos.

A revisão inclui os seguintes temas: família e domicílios; redução da mortalidade e aumento da esperança de vida; reversão do hiato de gênero na educação; tendências históricas e recentes da população economicamente ativa, segundo características da ocupação e rendimento; a questão do uso do tempo e dos afazeres domésticos; as dificuldades de conciliação entre trabalho produtivo e família; aposentadorias e pensões; autonomia feminina e desigualdades de gênero nos espaços de poder; a presença feminina nos esportes e na mídia; e as questões de violência de gênero e homofobia.

Um comentário geral pode ser feito ao tratamento dado em cada um dos temas selecionados. Um risco óbvio é a tentação de tomar diferenças que aparentemente favorecem as mulheres como indicador de melhoria ou de avanços nas relações de gênero. Senti falta de uma explicitação maior do que está por trás das diferenças. Esta lacuna é mais evidente no tratamento das diferenças nas expectativas de vida de homens e mulheres e nos níveis de escolarização masculina e feminina. O aumento na expectativa de vida é revelador das condições de saúde que ocasionam a morte. Esta é a razão de ser a expectativa de vida um indicador importante de desenvolvimento humano dos países. O fato de agravos de saúde afetarem mais um ou outro sexo é circunstância reveladora de problemas a serem enfrentados. Sabemos que muitos países apresentam uma

sobremortalidade masculina, o que dá às mulheres chances de uma vida mais longa do que a dos homens. Contudo, como bem apontam os autores, no Brasil boa parte dessas diferenças se explica pela importância da mortalidade masculina por causas externas em idades jovens. Os autores, no entanto, não fazem referência aos fatores que iluminariam a maior exposição dos homens a circuitos de violência, seja esta interpessoal ou no trânsito das grandes cidades brasileiras.

A diferença nos níveis de escolarização feminina mereceria igual atenção. É fato – como asseveram os autores – que a ampliação da escolarização feminina em todos os níveis tem raízes estruturais profundas que não podem ser atribuídas à Conferência do Cairo. Porém, é inegável que este avanço constituiu ganho importante com impactos positivos e também profundos nas relações de gênero. Se é verdade que os autores consideram a desvantagem na educação para os homens uma questão de gênero, especialmente nas conclusões do trabalho, não há qualquer menção às razões de gênero que colocam meninos e jovens do sexo masculino fora da escola. Ou seja, não se perguntam sobre o papel que têm, nos resultados detectados nos dados, as expectativas sociais que recaem sobre os homens. Há talvez aí certa perversidade no que diz respeito às construções sociais dos sexos, que geram efeitos contraditórios, penalizando ora os homens – com indicadores de desempenho escolar e níveis de escolarização piores –, ora as mulheres, que, apesar de mais escolarizadas, concentram-se em nichos de ocupações ou em posições de menor prestígio e de rendimento mais baixo. A hipótese de que a maior escolaridade feminina resultaria das pressões enfrentadas pelas mulheres no mercado de trabalho, ainda muito desigual, é relevante. Segundo esta hipótese, as mulheres teriam que ser mais qualificadas para poderem competir com os homens, sendo delas requerido um “a mais” para conseguirem posições mais elevadas. Porém, não podemos deixar de lado os constrangimentos de gênero que incidem sobre adolescentes e jovens do sexo masculino.

Já que mencionamos a questão da participação feminina no mercado de trabalho, vale observar ser este um dos temas mais bem tratados no documento. Os autores chamam a atenção para diversos aspectos, tais como: redução dos diferenciais de rendimentos do trabalho entre homens e mulheres (que ainda persistem); aumento das horas trabalhadas entre as mulheres (ainda que os trabalhos em tempo parcial sigam sendo mais caracteristicamente femininos); e redução da informalidade no emprego feminino.

Aqui novamente questões de gênero se destacam: não há como deixar de imputar a estas questões determinados diferenciais observados. Assim, como talvez os homens sejam mais pressionados a ganhar a vida mais cedo do que as mulheres, estas teriam mais folga para prosseguir nos estudos. Os autores chamam a atenção para o fato de que “a maior entrada feminina na PEA tem se dado nas idades entre 20 e 49 anos, período em que a maioria das mulheres já passou pelas experiências de casamento e da maternidade”.

Esta observação se articula com a análise sobre os arranjos familiares, de que tratarei logo adiante. Os autores destacam que crescem as famílias com casais em que o marido e a mulher auferem rendimentos do trabalho. De fato, é preciso não esquecer que, embora sejam hoje cada vez mais frequentes as famílias formadas por casais com duplo rendimento, não é também raro que os rendimentos femininos sejam menores do que os masculinos, mantendo as mulheres numa posição de “provedoras subsidiárias” em relação ao provedor masculino. As diferenças de rendimentos de homens e de mulheres colocam estas últimas em posição desfavorável em circunstâncias de separação conjugal ou de divórcio.

O tema do divórcio é, talvez, a principal lacuna do trabalho. Desde a Lei do Divórcio de 1977, suas taxas têm crescido no Brasil, ainda que não atinjam os níveis de países como a França ou os Estados Unidos. Parte da explicação para este fenômeno pode estar relacionada com as mudanças na condição feminina no país, tais como o aumento na escolarização e na participação das mulheres no mercado de trabalho. Casamentos insatisfatórios são hoje enfrentados pelas mulheres não mais – ou não apenas... – com resignação, mas com iniciativas de ruptura. Os dados do Registro Civil são eloquentes ao revelarem que a maioria das separações e dos divórcios é de iniciativa feminina. Não quero com isso sugerir que não haja perdas para as mulheres como resultado de rupturas, especialmente, mas não só, econômicas. Porém, o importante é que o casamento já não representa a única alternativa de vida mais ou menos digna para as mulheres.

Ainda no que diz respeito às famílias, gostaria de chamar mais uma vez a atenção para os riscos de interpretarmos dados insuficientes. Neste risco estamos todos fadados a incorrer, em face da carência de informações de base populacional sobre processos de formação da família e características das relações familiares. Estamos muito longe dos demógrafos canadenses, americanos ou europeus, que contam com levantamentos específicos sobre esta dimensão

fundamental da vida social. Especificamente, é necessário tomar com cautela o indicador do chamado “casal DINC” – duplo rendimento e sem filhos – especialmente a imputação a ele de um papel de indicador de retirada da procriação. Parte dos casais com estas características, por serem jovens, ainda não teve os filhos que eventualmente terão. As estimativas se baseiam em um corte transversal, incluindo casais em que a mulher não teve filhos. Diante do retardamento na idade ao nascimento do primeiro filho, nada nos assegura de que parte delas deixe de tê-los no futuro.

O texto trata com destaque os conflitos entre produção e reprodução, que repercutem fortemente concepções e práticas de gênero vigentes na sociedade brasileira, apesar dos avanços realizados. Estes conflitos são um dos temas centrais do século XXI, em circunstâncias em que passam a predominar famílias pequenas, com poucos filhos. Os elementos desse conflito envolvem, de um lado, a questão da participação de homens e de mulheres nos afazeres domésticos e, de outro, os resultados das estratégias femininas de conciliação entre trabalho fora de casa e família.

Os autores chamam a atenção para a tendência a uma “masculinização” da participação feminina no mercado de trabalho, usando expressão de Esping-Andersen para o fato de as mulheres manterem-se na PEA – apesar da maternidade –, ampliando o número de horas trabalhadas. Enquanto isso, não houve uma “feminização” da participação masculina nos afazeres domésticos. Note-se que, como destacam os autores, é ainda importante o emprego feminino em tempo parcial. Os dados mostram que, no Brasil, enquanto 43% das mulheres têm jornadas de menos de 40 horas, entre os homens esta proporção é de 20%. *Masculinização, pero no mucho!*

A defasagem é enorme, com as mulheres despendendo em média cerca de três vezes mais horas do que os homens nas tarefas da casa. É interessante que os dados quantitativos mencionados pelos autores relativamente a casais com e sem filhos corroboram achados qualitativos, segundo os quais a chegada de filhos é quando “o carro pega” e as rodas começam a girar para trás. Mesmo em famílias cujos casais sustentam concepções progressistas de gênero, o nascimento de filhos parece fazer reverter os avanços ideológicos em relação à disposição masculina em se envolver nos afazeres domésticos.

Creio que são importantes medidas que valorizem a esfera da reprodução. Temo que, ao saudarmos a ampliação da participação econômica das mulheres,

estejamos colocando uma régua produtivista em nossas avaliações, deixando de lado a possibilidade de construirmos uma sociedade mais flexível, para as mulheres e para os homens. Pode ser uma utopia. Mas a lógica do mercado de trabalho, especialmente a do emprego, exclui as atividades familiares do cotidiano do empregado ideal, homem ou mulher. Já temos notícia acerca da adoção de jornadas flexíveis em empresas, mas desconheço a extensão de sua adoção – aqui e no resto do mundo – e o quanto este tipo de arranjo inclui ou não homens em seu público-alvo. Esta questão tem sido objeto de discussão em outros países, onde a política social avançou do ponto de vista de normas amigáveis à vida familiar. As políticas envolvem, de um lado, benefícios de afastamento temporário do trabalho por parte de pais e mães quando do nascimento de filhos e, de outro, a provisão de alternativas de cuidado infantil.

Porém, os desafios do gênero vão além das políticas sociais. Em alguns casos, apesar do avanço na legislação, obstáculos persistem no que diz respeito ao uso pelos homens dos benefícios previstos, como os regimes de trabalho que visam promover o envolvimento paterno na criação dos filhos. Isto porque a lógica do mercado penaliza quem faz uso destes benefícios, na forma, por exemplo, de impactos negativos na progressão na carreira.

Este é um assunto que demanda mais reflexão e pesquisa. É verdade que as políticas sociais têm muito a contribuir no que diz respeito à provisão de cuidados com a infância. Os autores chamam corretamente a atenção, a meu ver, para o fato de, no Brasil, a conciliação entre trabalho e família ter pouca legitimidade social e política. O trabalho de Esping-Andersen para o mundo desenvolvido, citado pelos autores, mostra com clareza que, nas sociedades em que as alternativas de cuidado pelo Estado e pelo mercado existem em grande proporção, a participação das mulheres em empregos/trabalhos em tempo integral aumenta. Recentemente, o adiamento do início das aulas em razão da gripe suína colocou na mídia brasileira novamente o drama das trabalhadoras de todos os níveis sociais para equacionar o cuidado de seus filhos e poderem trabalhar. Digo novamente porque, depois da grande repercussão dos movimentos por creches nos anos 1980, este assunto tem recebido muito pouco destaque, ainda que figure entre as metas não atingidas de governos municipais por todo o país.

As questões de violência de gênero e homofobia são outros dois dos temas centrais abordados no trabalho. No que diz respeito à violência contra a mulher, talvez seja esta uma das áreas em que avanços notáveis podem ser apontados. A

revelação da importância dada ao assunto pela sociedade, documentada em pesquisas de opinião e endossada pelos holofotes da mídia, expressa a legitimação dos esforços do movimento social e do poder público, desde a criação das delegacias especializadas até a Lei Maria da Penha. Estudos qualitativos são ainda necessários para que fiquem mais claras as dificuldades de implementação de certas medidas e a lentidão na adoção de programas preventivos da violência no âmbito doméstico. Há estudos que apontam para a complexidade envolvendo a violência de gênero no âmbito doméstico, especialmente os relacionados às dinâmicas familiares em seus aspectos de gênero. Creio que este tópico merece um esforço de revisão, pois não há consenso no que diz respeito ao enfrentamento da questão. Além disso, a violência de gênero não se restringe ao espaço da casa, sendo necessário tornar mais visível aquela praticada nos espaços institucionais. O trabalho aborda a necessidade de atenção para o tema da população carcerária feminina, mas ainda não sabemos quais seriam as questões a atacar, diante de um panorama que todos conhecemos de absoluta precariedade do sistema carcerário no país.

A homofobia é um tema que tem ganhado visibilidade. Mas seguramente a distância entre esta visibilidade e o grau de preconceito é grande, como sugerem os resultados das pesquisas mencionadas no texto. Creio ser este um tema fundamental do ponto de vista de iniciativas públicas, pois as informações de pesquisa sugerem haver “um preconceito em expressar o preconceito” em temas de preferência ou opção sexual, sugerindo que os índices de preconceito sejam de fato maiores do que os revelados.

Para finalizar, gostaria de fazer duas observações. Em primeiro lugar, o texto resume a atuação da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Na verdade, resume o escopo de atuação desta secretaria em nível de Ministério. Com todos os problemas e dificuldades, a existência da SPM é um avanço do ponto de vista de um caminho em direção à legitimação política das questões de gênero. Avaliações acerca do que foi possível concretizar a partir da existência desta secretaria é um tema que talvez pudesse ser retomado na discussão. Porém, em face do tamanho da agenda definida, com 11 importantes eixos de atuação, é desde logo difícil avançar significativamente em todos eles. Haveria uma concepção estratégica ainda por ser definida?

Em segundo lugar, o texto originalmente apresentado foi muito feliz ao resumir as questões relativas às mudanças no conceito de gênero, apontando

o risco de substituímos um “essencialismo sexual” por um “essencialismo de gênero”. Em sua versão final, os autores se estendem no argumento de que é preciso superar a concepção binária do gênero, que supõe uma heterossexualidade normativa. O argumento central está calcado na concepção universal de direitos, da qual não se pode afastar qualquer disciplina, muito menos uma disciplina que, como a demografia, lida com o social. Incorporar esta mudança para dar conta da multiplicidade na dinâmica social é ainda um desafio na sociologia e na antropologia. Maior ainda é este desafio para os demógrafos. Entre nós, a reprodução é central, está no centro da dinâmica populacional. O conceito binário – apesar da heterogeneidade e pluralidade dos recortes de gênero – acaba por ser de mais fácil apropriação pelos demógrafos, porque diz respeito ao par reprodutivo. Estou de acordo com o argumento sustentado pelos autores, mas tenho dúvidas sobre a ideia de que sexo e gênero seriam conceitos intercambiáveis, simplesmente porque ambos são sujeitos a construções socioculturais e histórias, como já foi tratado por diversos autores. Este tema será objeto de um seminário específico, promovido pela Abep e previsto para outubro de 2009. Teremos um amplo espaço para debatê-lo!

Juventude e envelhecimento na Conferência do Cairo: 15 anos depois no Brasil*

Ana Amélia Camarano
Juliana Leitão e Mello
Solange Kanso

O jovem de hoje é o idoso de amanhã
(Simone de Beauvoir)

Introdução

Em 2009, a Conferência Internacional do Cairo sobre População e Desenvolvimento (CIPD) completa 15 anos. Nesse período, a dinâmica da população brasileira experimentou grandes transformações, expressas, principalmente, pela redução do seu ritmo de crescimento e por mudanças significativas na distribuição etária no sentido do seu envelhecimento.

Não obstante o processo de envelhecimento populacional, como resultado de uma inércia demográfica, a população considerada jovem (15 a 29 anos) cresceu de forma acentuada no passado recente, devendo atingir seu volume máximo nesta década, de acordo com as projeções recentes. A menos que a fecundidade volte a aumentar, a tendência para as próximas décadas é de declínio acentuado em valores absolutos da população jovem. O segmento idoso, por outro lado, deverá crescer significativamente nos próximos 30 anos, como

* As autoras agradecem a Mary Castro pela leitura cuidadosa e pelos comentários feitos à primeira versão deste trabalho.

resultado da entrada na coorte idosa dos nascidos em um regime de alta fecundidade e de mortalidade em declínio (anos 1950 e 1960). São os *baby boomers* se transformando em *elderly boomers*.

Além da magnitude populacional - os dois grupos foram responsáveis por 37% da população brasileira em 2007 -, a sua importância para as políticas públicas deve-se, também, à consideração generalizada de que ambos os segmentos podem estar experimentando momentos de fragilidade/vulnerabilidade. Os jovens buscam a transição entre a infância e a vida adulta e os idosos estão vivendo a última etapa da vida. Ambas as fases são carregadas de estereótipos. Fala-se tanto da “crise dos jovens” quanto da “do envelhecimento”. Os jovens são associados à marginalização e à criminalidade, ao “não querer nada com a vida” e os idosos são, em geral, vistos como indivíduos com alto nível de dependência e vulnerabilidade, em processo de perda de papéis sociais (saída do mercado de trabalho, aposentadoria etc.), como portadores de doenças crônico-degenerativas, com mudanças na aparência física e com ganhos de outros papéis (ser avós). São também considerados grandes consumidores de recursos públicos.

Existe algo de verdade nessas generalizações. Entre os jovens brasileiros, encontram-se as mais elevadas taxas de desemprego, a despeito do aumento contínuo da escolaridade, a maior proporção de pobres, o crescimento da fecundidade na adolescência até o início desta década e a elevada mortalidade por causas externas, que atinge em particular os homens. Uma parcela não desprezível da população idosa experimenta altos níveis de vulnerabilidade e dependência, principalmente perda de autonomia física, o que acarreta perda da capacidade laborativa e de autonomia para as atividades da vida diária. Essa foi a visão predominante nas políticas públicas. Hoje, tenta-se negá-la.

Mas existe, também, outro lado nessa questão. Uma parcela de jovens busca novas e positivas soluções no seu processo de transição para a vida adulta. O desenvolvimento acelerado do mundo das informações privilegia a juventude como um dos seus principais atores e fomentadores das inovações. Eles cresceram conjuntamente ao desenvolvimento da microeletrônica, da informatização e foram se adaptando com mais facilidade às mudanças delas decorrentes. As novas tecnologias, ao mesmo tempo em que os excluem do mercado de trabalho, abrem-lhes novas portas com a democratização e uma generalização do conhecimento nas suas várias esferas.

Há não muito tempo, o envelhecimento trazia para a população idosa pobreza e isolamento da esfera social. A grande mudança dos últimos 20 anos é que o final da vida ativa não mais significa necessariamente isso. Para a maioria das pessoas pode significar uma nova fase no ciclo de vida. A universalização da Seguridade Social, a queda da mortalidade e a melhoria das condições de saúde trouxeram uma reconceituação do curso da vida. A última fase da vida deixou de ser residual, vivenciada por uma minoria, para ser uma fase de duração até maior do que a infância e a adolescência (CAMARANO, 2003). Os idosos de hoje estão assumindo papéis não esperados nem pela literatura nem pelas políticas públicas (CAMARANO; EL GHAOURI, 1999; CAMARANO, 2003). Essas e outras questões colocaram os dois grupos populacionais no debate sobre políticas públicas em vários países, inclusive no Brasil.

A Conferência do Cairo, tal como suas predecessoras, teve como objetivo a queda das taxas de crescimento populacional e a estabilização da população mundial em níveis compatíveis com os recursos do planeta.¹ Para Alves (1995), a diferença fundamental destas em relação às anteriores foi o enfoque adotado. Enquanto as Conferências de Bucareste e do México atribuíam aos governos o poder de decidir sobre o ritmo de crescimento populacional, “a abordagem do Cairo se baseia, acima de tudo, nos direitos humanos e no conceito de desenvolvimento sustentável” (ALVES, 1995, p. 18). Além disso, ela dedicou uma atenção especial ao empoderamento das mulheres, à igualdade de gênero, à saúde e aos direitos reprodutivos (CAETANO, 2004; ALVES, 2004). O novo paradigma representa um avanço à medida que reconhece “a complexidade das interações entre economia, sociedade e meio ambiente” (ALVES; CORREA, 2003, p. 149).

No entanto, apesar do reconhecimento desses avanços por muitos especialistas, a Conferência do Cairo também tem recebido muitas críticas. Cita-se, entre outras, a não consideração, no documento final, de temas como o envelhecimento populacional e a juventude na proporção que estes têm ocupado nas agendas dos Estados. Na verdade, o referido plano trata dessas duas temáticas nos capítulos VI (Crescimento Populacional e Estrutura Etária), nas seções B

¹ Isto foi reafirmado na sessão especial da Assembleia Geral das Nações Unidas, realizada em junho-julho de 1999, pelo então secretário geral, Kofi Annan. No seu discurso, ele afirmou “We have to stabilize the population of this planet. Quite simply, there is a limit to the pressures our global environment can stand.” (PDR, 1999, p 613)

(Crianças e Jovens) e C (População Idosa). Ainda no capítulo VII, encontra-se uma sessão dedicada aos adolescentes, ou mais especificamente, sobre a saúde reprodutiva e sexual destes. Dado isso, uma das questões levantadas neste trabalho é se a pouca importância deve-se ao fato de esses dois temas serem tratados por outros setores dentro das Nações Unidas (ONU) e terem sido alvo, inclusive de conferências específicas. Ou, simplesmente, como nas conferências anteriores, não fazia parte dos seus principais objetivos?

Diante do fato de o Brasil ser signatário do Programa de Ação, resultado dessa Conferência, levanta-se, neste trabalho, a discussão de algumas questões, a saber: 1) qual o impacto das ações preconizadas no Programa de Ação nas ações realizadas pelo governo federal nas áreas de juventude e de envelhecimento populacional? 2) as ações propostas para a população jovem e idosa são condizentes com aquelas constantes no Plano Mundial de Ação para a Juventude de 1995 e no Plano Mundial de Ação para o Envelhecimento de 2002, também realizados pela ONU, e que o Brasil foi signatário? 3) as deliberações da CIPD continuam pertinentes para a população brasileira dado o novo regime demográfico?

Com o objetivo de discutir essas questões, o texto foi estruturado em cinco seções, sendo a primeira esta introdução. A segunda apresenta as principais recomendações do Programa de Ação e de suas avaliações posteriores, buscando relacioná-las ao debate internacional no tocante às áreas de juventude e envelhecimento populacional. Nesse tópico estão discutidas as recomendações do Cairo e as propostas do Plano Mundial de Ação para a Juventude e para a População Idosa. Na terceira seção, são abordadas as ações do governo federal para as duas áreas. Na quarta, analisa-se o comportamento das populações jovem e idosa entre 1993 (pré-Cairo) e 2008.² Na quinta seção, tecem-se os comentários finais e, à guisa de conclusão, discutem-se algumas perspectivas para uma nova conferência de população à luz da situação demográfica atual.

² Não se trata, na verdade, de uma avaliação da implementação das políticas brasileiras, pois os dados não foram desenhados para tal.

Agenda internacional e a Conferência do Cairo

O enfoque da juventude

A Conferência do Cairo ocorreu em meio a um debate crescente sobre juventude no âmbito internacional. Assume-se que o marco inicial foi 1965, quando os Estados-Membros da ONU assinaram a Declaração sobre o Fomento entre a Juventude dos Ideais de Paz, Respeito Mútuo e Compreensão entre os Povos. Vinte anos mais tarde, em 1985, o tema ganhou maior visibilidade com a instituição, pela ONU, do Ano Internacional da Juventude (CASTRO; AQUINO, 2008). Em 1993, a Organização Ibero-americana de Juventude (OIJ) lançou um Programa Regional de Ação para o Desenvolvimento da Juventude na América Latina. Em 1995, um ano após o Cairo, a temática reafirmou sua importância no debate internacional, com a elaboração pela ONU do Plano Mundial de Ação para a Juventude, que buscava incentivar políticas nacionais voltadas aos jovens.

Apesar do reconhecimento internacional da necessidade da incorporação da questão da juventude na agenda das políticas públicas, o tema foi abordado apenas marginalmente no documento final da Conferência do Cairo. De maneira explícita, foi apenas no Capítulo VI que uma menção foi feita à população jovem, tendo, inclusive, a seção sobre juventude se apresentado conjuntamente à de crianças e adolescentes. Isso, além de reforçar a baixa importância dada à questão, significa não considerar as especificidades que os jovens vivenciam.

Em linhas gerais, entre os objetivos mencionados no documento, destacam-se a promoção da saúde, do bem-estar e do potencial de todas as crianças, adolescentes e jovens; o atendimento de suas necessidades especiais “no tocante ao apoio familiar e comunitário, às oportunidades de emprego, à participação no processo político, ao acesso à educação, à saúde, ao aconselhamento e a serviços de saúde reprodutiva de alta qualidade” (p. 50). A educação é vista como uma forma de melhorar a qualidade do capital humano e ajudar na prevenção de casamentos precoces e gestações de alto risco. Foi estabelecida como prioridade a implantação de ações que evitem o abuso econômico, sexual e mental, o abandono e o tráfico de jovens, assim como a promulgação de leis que penalizem os responsáveis por ações desta natureza e execução de programas de reabilitação para as vítimas. Também em caráter de prioridade, foram recomendadas ações que levem em conta as “aspirações da juventude” a respeito de educação formal

e não-formal, emprego, habitação e integração à vida política e de preparação para lideranças (p. 51). Recomenda-se também que os Estados signatários estabeleçam programas de treinamento e de emprego com apoio de organizações não-governamentais e do setor privado.

No Capítulo VII, que trata dos direitos reprodutivos, o plano de ação sugere, mais especificamente, a implementação de programas que busquem prevenir, detectar e tratar doenças sexualmente transmissíveis, em particular a Aids, e outras infecções do aparelho reprodutivo. A Aids é hoje uma questão que atinge também a população idosa, pois as melhorias nas condições de saúde e o aparecimento de medicamentos como o Viagra permitem uma continuação da vida sexual até as idades mais avançadas. O investimento deve ser feito em treinamento de prestadores de serviços de saúde, em acesso à informação e distribuição de preservativos. No mesmo capítulo, encontra-se uma seção especial para adolescentes, onde os objetivos e as ações são ratificados.

Em que pesem as recomendações sobre educação, participação política, trabalho, entre outras, de modo geral, o tema dos jovens é bastante pautado pela ótica dos direitos reprodutivos, que se configuraram como a abordagem central da Conferência. Mais do que isso, a discussão volta-se para a redução da fecundidade, ou seja, para direitos não reprodutivos. Entre as preocupações, destacam-se a fecundidade na adolescência e a questão da Aids. Nas avaliações do Programa de Ação (Cairo+5 e Cairo+10), a questão da fecundidade na adolescência continuou em pauta, tendo sido ressaltada a importância de os governos promoverem livre acesso dos adolescentes e jovens à informação e aos serviços de saúde sexual e reprodutiva. A despeito do tom preventivo, o capítulo de direitos reprodutivos não deixa de constituir um avanço importante, entre outras razões, por introduzir a dimensão da sexualidade como uma questão de direito para toda a população, com repercussões importantes para o grupo jovem e, também, para o idoso, como será visto posteriormente.

Essas questões permearam a consideração de que a dimensão de gênero foi um grande avanço do Plano do Cairo. Advoga-se o empoderamento das mulheres, especificamente a redução do hiato educacional por gênero. A educação feminina é considerada uma maneira efetiva de reduzir a fecundidade e melhorar a saúde das crianças.³ Ou seja, um dos objetivos do empoderamento

³ A direção desta relação é questionada por Knodel e Jones (1996).

proposto parece ter como meta a redução da fecundidade/crescimento populacional. Outras questões de gênero, como a alta mortalidade masculina por causas externas, que atinge principalmente a população masculina adulta jovem, não apenas do Brasil, não foram mencionadas nesse Plano.

Desdobramentos importantes ocorreram após a Conferência do Cairo, em 1994, iniciando-se com a promulgação do Plano Mundial de Ação para a Juventude, em 1995. No entanto, não se podem estabelecer relações claras entre as recomendações contidas na Conferência do Cairo e o debate crescente sobre juventude, nos âmbitos internacional e nacional. O Plano de Ação reforça a ideia de que as políticas são a melhor forma de combater os problemas que atingem os jovens, e que, para sua elaboração, deve-se contar com mecanismos de consulta e participação, informação para os jovens e avaliação das ações. Em 1998, ocorreram a primeira Conferência Mundial de Ministros Responsáveis pelos Jovens, que resultou na adoção da Declaração de Lisboa sobre a Juventude, e o Fórum Mundial de Juventude do Sistema das Nações Unidas, a qual resultou no Plano de Ação de Braga.

O Plano de Braga “é tido como um dos principais pontos de convergência de grandes mobilizações e articulações dos principais movimentos de juventude, onde se encontra expresso o reconhecimento de que os jovens são uma força positiva com grande potencial para contribuir para o desenvolvimento e o progresso social bem como para a promoção dos direitos humanos” (CASTRO; AQUINO, 2008, p 139). No âmbito internacional, foram elaborados planos regionais de ação, com o objetivo de orientar políticas entre países com características similares.

Envelhecimento populacional em Viena, Cairo e Madrid⁴

As políticas públicas para a população idosa dos países desenvolvidos passaram a ganhar importância na década de 1970 e tinham por objetivo a preservação do papel social dos idosos e/ou a sua re-inserção na sociedade, bem como a prevenção da sua autonomia funcional. A manutenção de sua renda já era uma questão equacionada pelos sistemas de Seguridade Social. Até então, no âmbito das Nações Unidas, o envelhecimento populacional era tratado de forma marginal pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), pela Organização

⁴ Esta seção está fortemente baseada em Camarano e Pasinato (2004).

Mundial de Saúde (OMS) e pela Organização para a Educação, Ciência e Cultura (Unesco).

A primeira Assembleia Mundial sobre o Envelhecimento, ocorrida em Viena em 1982, é considerada o marco inicial para o estabelecimento de uma agenda internacional de políticas públicas para a população idosa. Esta Assembleia foi o primeiro fórum global intergovernamental centrado na questão do envelhecimento populacional e que resultou na aprovação de um plano global de ação.

Os objetivos do plano eram garantir a segurança econômica e social da população idosa e identificar as oportunidades para sua integração ao processo de desenvolvimento dos países, tendo como marco de referência a Conferência dos Direitos Humanos, realizada em Teerã em 1968. Dado os contextos político-econômico e social, assumiu-se que a população idosa, pela sua “vulnerabilidade”, deveria sofrer mais as consequências do colonialismo, neocolonialismo, racismo e práticas do *apartheid*. Ou seja, a preocupação com a população idosa surgiu como resultado de tendências demográficas bem delimitadas e de uma situação de conflito. No plano global, vivia-se um momento marcado pelas tensões da guerra fria e, no regional, predominavam os regimes de exceção.

As recomendações do plano referido centravam na promoção da independência do idoso, em dotá-lo de meios físicos ou financeiros para sua autonomia. Percebia-se a necessidade da “construção” e, principalmente, do reconhecimento de um novo ator social – o idoso –, considerando suas necessidades e especificidades.

Embora, naquele momento, o foco da atenção tenha sido os países desenvolvidos, a Assembleia influenciou a agenda política de países em desenvolvimento, passando a incorporar progressivamente a questão do envelhecimento. Por exemplo, vários governos da América Latina modificaram suas Constituições, criando leis que favoreciam a população idosa. Citam-se Venezuela (1999), Equador (1998), Brasil (1988), Peru (1993) e Bolívia (1994). Isto significou avanços importantes em políticas e programas especiais voltados às pessoas idosas (URIONA; HAKKERT, 2002).

Na década de 1990, a questão do envelhecimento entrou de forma mais expressiva na agenda dos países em desenvolvimento. No âmbito das Nações Unidas, a Assembleia Geral de 1991 adotou 18 princípios em favor da popu-

lação idosa, que podem ser agrupados em cinco grandes temas: independência, participação, cuidados, autorrealização e dignidade.

A Assembleia Geral da ONU de 1992 aprovou a Proclamação sobre o Envelhecimento, estabeleceu o ano de 1999 como o Ano Internacional dos Idosos e definiu os parâmetros para o início da elaboração de um marco conceitual sobre a questão do envelhecimento. O *slogan* do Ano Internacional do Idoso foi a promoção de “uma sociedade para todas as idades”. O marco conceitual foi elaborado em 1995 e contou com quatro dimensões principais: situação dos idosos; desenvolvimento individual continuado; relações multigeracionais; e inter-relação entre envelhecimento e desenvolvimento social.

Foi nesse contexto que aconteceu a Conferência do Cairo. O tema do envelhecimento populacional também foi abordado no Capítulo VI do documento final. O Programa de Ação recomendou esforços, por parte dos governos e da sociedade civil, para:

- reforçar a autoconfiança da população idosa e criar condições para o seu bem-estar e torná-la capaz de trabalhar e viver independentemente em sua própria comunidade;
- implantar sistemas de saúde e seguridade social para a população idosa, com atenção especial às necessidades das mulheres;
- estabelecer um sistema de cuidados de longa duração, formal e informal, objetivando reforçar a capacidade das famílias de cuidar dos seus idosos dependentes e eliminar todas as formas de violência e preconceito com relação à população idosa, com atenção especial voltada para as mulheres.

Esses objetivos estão de acordo com os 18 princípios básicos em favor dos idosos já adotados na Assembleia Geral de 1991, mencionados anteriormente.

As avaliações subsequentes (Cairo+5 e Cairo+10) mantiveram as mesmas propostas da CIPD, reforçando a necessidade de o Estado, as organizações não-governamentais e o setor privado criarem oportunidades para esse grupo populacional, bem como removerem barreiras que impeçam idosos de continuarem contribuindo e participando ativamente nas suas famílias, na comunidade e no mercado de trabalho. Isto requer, entre outras atividades, programas de educação continuada, treinamento e atualização diante das mudanças tecnológicas, programas de saúde ocupacional, campanhas para a redução de preconceitos etc.

A segunda Assembleia Mundial sobre Envelhecimento aconteceu em Madri em 2002. O quadro de referência sobre os direitos humanos passou a ser

a Conferência das Nações Unidas sobre Direitos Humanos, realizada em 1993, em Viena. Foram aprovados uma nova declaração política e um novo plano de ação que deveria servir de orientação à adoção de medidas normativas sobre o envelhecimento no início do século XXI nos países membros. Essa declaração contém os principais compromissos assumidos pelos governos para executar o novo plano. Foi dedicada atenção especial aos problemas resultantes do processo de envelhecimento nos países em desenvolvimento.

O plano de ação é um documento amplo, com 35 objetivos e 239 recomendações, em que se salienta a necessidade de parcerias com membros da sociedade civil e setor privado para sua execução, como o Plano do Cairo. Para Alves (1995, p. 8-9), referindo-se a esse último, trata-se de um dos fenômenos mais marcantes da década de 1990: “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. O Plano de Ação de Madri fundamenta-se em três princípios básicos, que estão em conformidade com o Plano do Cairo: participação ativa dos idosos na sociedade, no desenvolvimento e na luta contra a pobreza; fomento da saúde e bem-estar na velhice – promoção do envelhecimento saudável –; e criação de um entorno propício e favorável ao envelhecimento.

A consideração da dimensão de gênero é vista como um avanço tanto no Plano do Cairo, como mencionado na seção anterior, quanto no de Madri. O parágrafo 8 do Plano de Madri advoga “a integração de uma perspectiva de gênero nas políticas, programas e legislação sobre envelhecimento”. A este respeito, foram feitas sugestões, por exemplo, no caso da Seguridade Social, para que se leve em conta a igualdade entre homens e mulheres nos sistemas de proteção social. No entanto, o mesmo parágrafo estabelece que “a situação das mulheres idosas deve ter prioridade nas ações políticas”. No Plano do Cairo, é pedida atenção especial às necessidades das mulheres nos sistemas de saúde e seguridade social e na eliminação das formas de violência e preconceitos.

Reconhece-se que homens e mulheres têm necessidades diferentes, requerendo atenção diferenciada. Por exemplo, nenhuma recomendação foi feita com respeito às necessidades especiais dos homens em nenhum dos dois planos mencionados. Isto deixa claro que a preocupação com gênero restringe-se às

mulheres. Essa visão é compartilhada por Knodel e Ofstedal (2003) no caso do Plano de Madri. Os autores reconhecem a importância de se considerarem as necessidades especiais das mulheres, mas, para eles, uma abordagem de gênero deve considerar as necessidades diferenciadas de ambos os sexos e reconhecer que gênero nem sempre significa uma marca de desvantagem.

Um dos objetivos bem delimitados do Plano do Cairo é o estabelecimento de um sistema de cuidados de longa duração, formal e informal, visando reforçar a capacidade das famílias de cuidar dos seus idosos dependentes. Isto está de comum acordo com a Constituição brasileira de 1988, a Política Nacional do Idoso de 1994, o Plano de Madri de 2002 e o Estatuto do Idoso de 2003. Dada a quase inexistência de políticas brasileiras que ajudem a família a cuidar do idoso, essa situação pode gerar desvantagens para as mulheres, em especial as pobres, que são as principais cuidadoras, e ser um elemento propulsor de violência contra o idoso. Neste caso, esse objetivo se contradiz a outros dois objetivos do próprio plano, como a prevenção da violência contra idosos e as proposições de igualdade de gênero e empoderamento das mulheres. Também é contraditória com um regime de fecundidade baixa, objetivo do Cairo, que em uma grande parcela de países já é de sub-reposição. Além disso, não são consideradas as mudanças em curso na família em quase todo o mundo.

Segundo Pasinato e Kornis (2009), a sobrecarga de trabalho imposta às famílias, na ausência de políticas públicas que as ajudem na tarefa de cuidar de seus membros dependentes, pode resultar em violência doméstica. Muitos idosos pobres e/ou com limitação funcional vivem em casa de familiares, em condições precárias, sendo, em alguns casos, submetidos a maus tratos, por ausência de alternativa de moradia. Montes de Oca (2000) analisou a situação de mulheres mexicanas pobres que, ao terem que assumir o cuidado de seus idosos, reduzem suas possibilidades de atividades fora do domicílio, como o trabalho.

Finalizando, chama-se a atenção também para outras limitações de planos gerais como os das Nações Unidas, independentemente das questões a que se referem. As estratégias propostas tendem a ser por demais vagas e não levam em conta as diversidades regionais. Na verdade, consistem em planos únicos, gerais, para uma realidade social bastante diversificada. Outro ponto é que, embora todas as medidas propostas tenham sido acordadas pelos países signatários, sua implementação passa, necessariamente, por uma avaliação das prioridades nacionais, das políticas sociais etc., sendo de direito e responsabilidade de cada

Estado e dependentes, fundamentalmente, da alocação de recursos. Os planos referidos não previram recursos para o cumprimento das metas. Reconhece-se, no entanto, a importância de tais planos como ações de sensibilização dos Estados e sociedades para as questões tratadas.

A agenda brasileira antes e depois do Cairo

No Brasil, a implementação das recomendações da reunião do Cairo não foi concebida como uma estratégia centralizada do governo federal, mas sim como esforço de acompanhamento sistemático das iniciativas de políticas, articulação intersetorial e realização de diagnósticos estratégicos. Um dos resultados foi a criação da Comissão Nacional de População e Desenvolvimento (CNPD), por meio do Decreto nº 1.607, de agosto de 1995. Ela é integrada por representantes de oito ministérios e oito membros vinculados a entidades representativas da sociedade civil indicados pelo presidente da República.

O objetivo desta seção é elencar e discutir as ações governamentais brasileiras que foram elaboradas com o intuito de atender à população jovem e idosa e sua relação com as propostas contidas no Plano do Cairo. Não se pretende fazer uma avaliação da eficácia de cada uma das políticas e programas voltados para essas populações.

Políticas de juventude

Apesar de o debate internacional sobre juventude ter se iniciado na década de 1980, impulsionado pela agenda da ONU, a discussão no Brasil teve início apenas nos anos 1990 e se intensificou na década atual. Historicamente, o marco legal e o desenho das políticas voltadas para os jovens não os consideravam em sua dimensão específica, atrelando-os, quase que exclusivamente, aos adolescentes e às crianças. Nos anos 1990, como mostra Rua (1998), as ações governamentais eram contempladas no espectro das políticas para outros grupos etários, como crianças, e pelas políticas universais, como educação e saúde. Essa foi a tônica até meados da década atual, quando se tem início a consolidação de uma perspectiva propriamente de Políticas Públicas de Juventude (PPJs).

O primeiro marco legal brasileiro que contempla a juventude é o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), promulgado em 1990, quatro anos antes da Conferência do Cairo. Esse documento foi fruto de discussões feitas durante a elaboração da Constituição Federal de 1988 e inaugurou uma fase em que as

crianças e os adolescentes passaram a ser percebidos como “sujeitos de direito”, rompendo com a tradição de serem vistos apenas pela ótica do controle social. Pode ser considerado uma das maiores expressões de um comprometimento da sociedade com as crianças e os adolescentes, numa perspectiva de construção e ampliação de sua cidadania.

Apesar do enorme avanço institucional que representou, o Estatuto não contempla uma parcela expressiva do que se pode considerar população jovem e, portanto, a percepção de “sujeitos de direitos”, com a qual as crianças e os adolescentes foram identificados a partir do ECA, não se estende ao conjunto dos jovens. Seu foco é a primeira fase da juventude, ao tomar como referência a adolescência, compreendida entre 12 e 18 anos. Com isso, muitas das questões específicas referentes aos jovens mais velhos não foram levadas em consideração, tais como inserção no mercado de trabalho, constituição de família, entre outras. As propostas do Cairo também consideraram crianças, adolescentes e jovens em conjunto. As proposições específicas para a juventude ficaram restritas à saúde reprodutiva das adolescentes, o que foi condizente com a tônica maior da Conferência.

A ampliação do grupo etário chamado de jovem para além do de adolescentes é recente no Brasil, tanto nos estudos de população quanto na agenda das políticas públicas. As iniciativas dos primeiros anos da década atual apontam para uma mudança importante do paradigma vigente até então, passando a incorporar o consenso de que os jovens necessitam de políticas integradas e específicas, que considerem, além de seus desafios imediatos, como escola e trabalho, a ampliação de sua cidadania, contemplando participação política, social e cultural. Pode-se assumir, portanto, que o início deste século marca a afirmação dos jovens como um grupo populacional com desafios e oportunidades próprios, distintos das crianças, dos adultos e dos idosos. O novo paradigma insere os jovens na categoria de “sujeitos de direitos”. Apesar de ainda imprecisa, “ela evidencia com nitidez uma área de interseção na qual se conjugam direitos de cidadania e direitos humanos” (NOVAES, 2009).

Um marco nesse processo foi a atuação da Comissão Especial sobre Políticas de Juventude da Câmara dos Deputados, instaurada em 2003, e do Grupo Interministerial de Políticas de Juventude, formado em 2004, composto por diversos atores, entre eles, a Secretaria Geral da Presidência da República e 12 ministérios. A Comissão ouviu diversos setores da sociedade sobre o tema

– especialistas, gestores públicos e representantes da sociedade civil, em especial os jovens. O objetivo era conhecer a realidade nacional e as experiências internacionais de políticas de juventude, em especial as da Espanha, França e Portugal. Entre as propostas da Frente Parlamentar, citam-se: adequação da educação às necessidades dos jovens; ampliação da rede pública e de investimentos na área; engajamento da juventude em ações para o desenvolvimento humano; programas governamentais com o intuito de ampliar o acesso dos jovens às atividades de lazer, cultura e esporte; criação de centros de convivência; e criação de uma Secretaria Especial de Juventude no âmbito federal. O Grupo Interministerial, por sua vez, impulsionou o debate sobre a montagem de um arcabouço institucional para as políticas de jovem. Um dos pontos consensuais foi, como na Comissão da Câmara, a necessidade de se instituir uma instância articuladora dos programas federais que não desempenhasse função executiva (UNESCO, 2004).

Como resultado da intensificação dos debates na Câmara dos Deputados e da realização da Semana Nacional da Juventude, em 2003, surgiram as primeiras sugestões para elaboração de um Plano Nacional da Juventude. O Plano, transformado em projeto de lei em 2004, está em tramitação até o presente ano na Câmara dos Deputados. Já foi aprovado por uma comissão especial na Câmara dos Deputados e aguarda votação em plenário. Discutem-se também, neste momento, algumas emendas ao projeto, que incluem pontos que foram aprofundados no período posterior à elaboração do mesmo. O projeto de lei propõe que o plano tenha duração de dez anos, devendo ser avaliado periodicamente, a partir do primeiro ano de sua vigência.⁵

O documento está organizado em cinco temáticas: emancipação juvenil; bem-estar; desenvolvimento da cidadania e organização juvenil; apoio à criatividade; e equidade de oportunidades para jovens em condições de exclusão. Contemplam incentivo à educação, formação para o trabalho e garantia de emprego e renda, promoção da saúde integral do jovem, incentivo às atividades esportivas, de lazer e de preservação do meio ambiente, cidadania e protagonismo juvenil, estímulo à produção cultural e tecnológica, bem como os direitos dos jovens indígenas, afrodescendentes, das regiões rurais, portadores de deficiências, mulheres e homossexuais. São incluídas as ações propostas no

⁵ Tramitação do PL 4530/2004 em 09/07/2009.

Plano do Cairo, como acesso à saúde, educação, oportunidades de emprego e outras não previstas.

A demanda por um órgão governamental articulador dos diversos programas federais foi atendida em 2005, com a criação da Secretaria Nacional de Juventude. Na mesma ocasião, instituiu-se também o Conselho Nacional da Juventude (Conjuve). A Secretaria é vinculada à Secretaria Geral da Presidência e tem a função de “articular todos os programas e projetos destinados, em âmbito federal, aos jovens na faixa etária entre 15 e 29 anos”. Ao Conselho compete “formular e propor diretrizes da ação governamental voltadas à promoção de políticas públicas de juventude, fomentar estudos e pesquisas acerca da realidade socioeconômica juvenil e o intercâmbio entre as organizações juvenis nacionais e internacionais”.⁶ É composto por 40 membros da sociedade civil e 20 membros representantes do poder público.

Essa legislação ampliou o intervalo etário da juventude. Até então, eram considerados jovens as pessoas entre 15 e 24 anos, de acordo com o convencionalizado pela Assembleia Geral da ONU, em 1985, por ocasião do Ano Internacional da Juventude. Essa nova definição etária vem orientando a formulação de políticas para a juventude nas três esferas do governo, bem como os estudos mais recentes. A extensão do limite superior da faixa etária considerada jovem acompanha a tendência europeia das políticas de juventude e considera que uma parte substantiva dos “jovens adultos” ainda está enfrentando dificuldades para ampliação de sua escolaridade, de qualificação e inserção profissional, entre outras dimensões. Esses obstáculos, inerentes a essa fase, em parte, os aproximam dos jovens mais novos (15-19 e 20-24 anos) e, ao mesmo tempo, os distanciam à medida que, nessa etapa, os indivíduos podem apresentar outras expectativas e responsabilidades. A mudança do limite etário pode ser vista também como um reconhecimento da heterogeneidade do segmento populacional jovem.

Entre as ações coordenadas pela Secretaria Nacional de Juventude, destaca-se a 1ª Conferência Nacional da Juventude, realizada em abril de 2008.⁷ As propostas aí discutidas foram baseadas nas formulações contidas no documento Política Nacional de Juventude: Diretrizes e Perspectivas, elaborado pelo Con-

⁶ Lei n. 11.129 de 2005. As atividades do Conjuve iniciaram-se em 2 de agosto do mesmo ano.

⁷ Outra conferência foi realizada em 2004, organizada pela Câmara dos Deputados, antes da criação do Conselho Nacional da Juventude.

selho Nacional de Juventude, nas diretrizes da Secretaria Nacional de Juventude e na Carta de Direitos da Juventude da Organização Ibero-americana.⁸

A Conferência aprovou 69 resoluções para as políticas públicas de juventude, resultado de 22 prioridades. Apesar da tentativa de síntese em temas prioritários, os itens são bastante amplos. A primeira prioridade foi o reconhecimento e aplicação, pelo poder público, das resoluções do 1º Encontro Nacional da Juventude Negra, o que ocorreu dada a grande atuação do Grupo de Trabalho de jovens negros e negras. Isso inclui a criação de um fundo governamental para o financiamento de suas políticas.

Outras questões prioritárias abordadas no documento final da Conferência foram: incentivos à educação básica; fortalecimento institucional das políticas de juventude com elevação da Secretaria Nacional a *status* de Ministério; criação de um fundo nacional de juventude com orçamento próprio; ampliação de programas voltados ao primeiro emprego; e projetos na área ambiental, esportiva e cultural. Os jovens colocaram-se contra a redução da maioridade penal.

A Constituição Federal de 1988 avançou no reconhecimento dos direitos de diversos grupos sociais, entre eles as crianças, os adolescentes e os idosos, mas não menciona especificamente os jovens. Também não contribui para uma definição clara de juventude. Em verdade, reforça o caráter ambíguo da condição juvenil, atribuindo graus diferenciados de emancipação para cada dimensão da vida social. Isso ocorre em relação à permissão ao trabalho, aos 16 anos, e como aprendiz aos 14; ao direito à participação política a partir dos 16 anos na condição de eleitor, bem como em relação à progressão da idade para a postulação de determinados cargos políticos. Neste caso, para cada esfera administrativa, são estabelecidas idades mínimas diferentes: 18 anos para elegibilidade ao cargo de vereador; 21 anos para os de deputados federal e estadual, prefeito e vice-prefeito; 30 anos para governador e vice-governador; e 35 anos para o cargo de presidente da República (CAMARANO et al., 2004).⁹ Apesar de a Constituição de 1998 não ser clara quanto aos limites etários entre os quais poderiam se enquadrar os jovens, ela é marcada pelo reconhecimento da

⁸ Portaria n. 48, de 13 de setembro de 2007.

⁹ O Código Civil Brasileiro, revisto em 2002, considera o indivíduo emancipado aos 18 anos. A partir dessa idade, os indivíduos ficam “habilitados à prática de todos os atos da vida civil” (Código Civil, Art. 5º). Entre 16 e 18 anos, os jovens são considerados aptos para alguns atos civis, como votar, por exemplo, mas estão na estranha condição de “incapazes relativos a certos atos” (Código Civil, Art. 3º).

universalidade dos direitos sociais, o que, por definição, os afeta. Um exemplo é o direito à educação.

No Congresso Nacional tramita, desde 2003, uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC) que regulamenta a proteção dos direitos econômicos, sociais e culturais da juventude brasileira, inserindo o termo “jovem” no Capítulo VII da Constituição Federal, que se refere aos Direitos e Garantias Fundamentais. A PEC da Juventude tem como objetivo consolidar o entendimento de que os jovens também são sujeitos de direitos. Aprovada em 2008 pela Câmara, essa proposta encontra-se, no momento, no plenário do Senado para aprovação em primeiro turno.

Programas federais: o balanço no período pré e pós-Cairo

Têm se assistido no Brasil, no âmbito federal, desde o Plano do Cairo, a criação e a desativação de diversos programas para os jovens. Isso reflete, por um lado, a dificuldade de se formar um consenso a respeito das políticas de juventude e, por outro, as mudanças político-partidárias no âmbito do governo federal, gerando discontinuidades administrativas.

Em 2002, existiam 33 programas destinados, em algum grau, aos jovens brasileiros, dos quais 30 foram criados após 1995.¹⁰ O maior número foi implementado entre 1999 e 2002, caracterizando, segundo Sposito e Carrano (2003, p. 22-23) uma “explosão da temática dos adolescentes e jovens no plano federal”. Apesar do grande número de programas, os autores mostram que a política de expansão ocorreu em um contexto de “fragmentação setorial e pouca consistência conceitual e pragmática”. Reconheceu-se que o grande avanço foi o aumento do interesse governamental nas questões relacionadas à juventude.

De acordo com esses autores, dos 33 programas elencados, apenas 18 voltavam-se especificamente para jovens e dez apresentavam foco difuso entre crianças, adolescentes, jovens ou adultos. Os outros cinco programas dirigiam-se à população jovem apenas de modo incidental. Entre as críticas apontadas a esses programas, na década de 1990, citam-se a falta de focalização nos jovens e as demais limitações existentes na gestão governamental das políticas sociais em geral, entre elas a fragmentação, a sobreposição e as discontinuidades. Outras críticas referem-se à realização de ações com base na oferta das instituições e

¹⁰ Para mais detalhes, ver Sposito e Carrano (2003).

não nas necessidades, à separação entre formulação e implementação das políticas, à dispersão de esforços e à falta de recursos em diversos níveis (RUA, 1998; UNESCO, 2004).

A década atual marca o início de uma mudança institucional no âmbito das políticas de juventude no Brasil, com a criação da Secretaria e do Conselho Nacional da Juventude. A partir disso, foi se consolidando uma nova abordagem para formulação de programas no âmbito federal, reflexo da noção que vem sendo construída, dentro e fora do governo, de “jovens como sujeito de direito”. O objetivo tem sido a integração de programas em andamento nos diversos ministérios e a focalização, levando em conta as demandas específicas dos jovens brasileiros. Tal processo tem sido acompanhado por uma participação social e mobilização dos jovens de forma mais intensa do que a observada na década passada. Isso pode ser considerado um grande diferencial em relação às políticas elaboradas antes da criação da Secretaria e do Conselho.

Os Quadros 1 e 2 apresentam uma listagem de programas federais para jovens em vigor em julho de 2009 e um resumo de algumas de suas características. O governo federal conta, hoje, com 31 programas que atendem aos jovens, sendo 22 com alto grau de focalização no público-alvo. Outros nove atendem aos jovens, mas não se destinam exclusivamente a eles.

Os programas podem ser agrupados em três grandes eixos, que apresentam algum grau de sobreposição: 1) inserção profissional, que tem por objetivos a elevação da escolaridade, qualificação, acesso a postos de trabalho e a crédito; 2) risco social, aí incluídos os projetos de saúde reprodutiva, prevenção à AIDS e outras Doenças Sexualmente Transmissíveis (DST) e gravidez precoce; 3) cidadania, considera as ações de incentivo às práticas esportivas e culturais, educação ambiental e proteção a adolescentes em situação de vulnerabilidade. Os dois primeiros eixos estão em conformidade com o Plano do Cairo. O último inclui os projetos que visam a proteção de jovens em conflito com a lei, vítimas de exploração sexual e erradicação do trabalho infantil.

Os programas atuais foram concebidos para funcionarem com maior grau de articulação entre os órgãos e maior focalização no público jovem. O Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem), por exemplo, traz esta concepção em sua origem. É considerado o principal programa na atual gestão administrativa. Lançado em 2005, pela mesma legislação que criou a Secretaria e o Conselho Nacional da Juventude, e reformulado em 2007, o ProJovem inclui,

Quadro 1
Programas (e ações) atuais do governo federal elaborados exclusivamente para os jovens
Brasil – 2009

Eixos (1)	Programa	Ano de criação	Órgão responsável	Descrição	Público-alvo
1	Novo Projovem	2005 (reformulado em 2007)	MDS/MTE / MEC E SGP-PR	Integração de seis programas já existentes: Agente Jovem, Saberes da Terra, Projovem, Consórcio Social da Juventude, Juventude Cidadã e Escola de Fábrica. Reformulado em 2008.	Jovens entre 15 e 29 anos excluídos da escola e da formação profissional.
1	1) Projovem Adolescente (reformulação do Agente Jovem)	2007 (versão inicial desta modalidade em 1999)	MDS	Não prevê auxílio financeiro a todos, mas uma parte dos beneficiários é contemplada pelo PBF, pelo Benefício Variável Jovem, no valor de R\$ 30,00. O programa oferta serviços socioeducativos pelo Cras. Prevê permanência de dois anos no programa.	Jovens de 15 a 17 anos, pertencentes a famílias beneficiárias do PBF, ou que se encontram nas seguintes situações, independente da condição de renda da família: 1) egressos de medida de internação; 2) egressos ou em cumprimento de medidas socioeducativas.
1	2) Projovem Campo (antigo Saberes da Terra)	2007	MEC	Oferece ensino em regime de alternância dos ciclos agrícolas, além de qualificação e formação profissional e auxílio de 12 bolsas no valor de R\$ 100,00. Duração de 24 meses.	Jovens agricultores entre 18 e 29 anos, alfabetizados, mas que estejam fora da escola e não tenham concluído o ensino fundamental.
1	3) Projovem Urbano	2007	Secretaria Geral da Presidência da República	Oferece a conclusão do ensino fundamental, cursos profissionalizantes, aulas de informática e auxílio de R\$ 100,00 por mês. Duração de 18 meses.	Jovens de 15 até 29 anos que estão fora da escola e não possuem formação profissional, mas sabem escrever.
1	4) Projovem Trabalhador (antigo Consórcios Sociais da Juventude/Programa de Promoção do Primeiro Emprego)	2007	MTE	Preparar o jovem para o mercado de trabalho e para ocupações alternativas geradoras de renda. Oferece qualificação profissional, desenvolvimento humano e reforço escolar.	Jovens entre 18 e 29 anos, desempregados, matriculados no ensino médio, fundamental ou em cursos de educação de jovens e que pertençam a famílias com renda per capita de até um salário mínimo.

(continua)

(continuação)

Eixos (1)	Programa	Ano de criação	Órgão responsável	Descrição	Público-alvo
1	Contrato de Aprendizagem	2000	MTE	Atende jovens com contratos de aprendizagem por tempo determinado. A Lei da Aprendizagem de 2000 estabelece que todas as empresas de médio e grande portes estão obrigadas a contratar adolescentes e jovens entre 14 e 24 anos. Os Serviços Nacionais de Aprendizagem são Senai, Senac, Senar, Senat e SESCOOP.	Jovens de 14 a 24 anos, que estejam cursando algum curso de aprendizagem profissional.
1	Escola Aberta	2004	MEC	Abertura das escolas públicas nos fins de semana. Pagamento de bolsa a jovens que ministram oficinas.	Jovens e a comunidade em geral.
1	ProUni	2004	MEC	Concede bolsas de estudos integrais e parciais em instituições de ensino superior privadas.	Estudantes de baixa renda e professores da rede pública que não tenham formação superior.
1	Programa de Melhoria e Expansão do Ensino Médio (Promed)	2001	MEC	Recursos para a reforma curricular, melhoria da qualidade e expansão do ensino médio	Atende aos jovens que frequentam o ensino médio
1	Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio	2004	MEC	Extensão da distribuição de livros didáticos de português e matemática para o ensino médio	Jovens nas escolas
1	Programa Jovem Cientista	1981	Ministério da Ciência e Tecnologia	Distribuição de prêmios para jovens pesquisadores por trabalhos científicos realizados no ano.	Jovens pesquisadores, Ensino Superior.
1	Programa Jovem Cientista do Futuro	1999	Ministério da Ciência e Tecnologia	Distribuição de prêmios para jovens pesquisadores por trabalhos científicos realizados no ano.	Jovens pesquisadores, Ensino médio.
1	Pronaf Jovem	2005	MDA	Financiamento para filhos de agricultores familiares.	Jovens entre 16 e 25 anos. Os participantes devem ter concluído ou estar cursando formação em centros de alternância, ou escolas técnicas agrícolas, ou curso ou estágio de formação profissional.

(continua)

(continuação)

Eixos (1)	Programa	Ano de criação	Órgão responsável	Descrição	Público-alvo
1	Nossa Primeira Terra (parte do Programa Nacional de Crédito Fundiário)	2004	MIDA	Financiamento do Programa de Crédito Fundiário para aquisição de imóveis e investimentos em infra-estrutura básica.	Jovens do meio rural com idade entre 18 a 28 anos
2	Programa de Saúde na Escola (PSE)	2007	MS/MEC	Atua na educação para a saúde sexual, saúde reprodutiva e prevenção das DST/AIDS (incorporou o Projeto Saúde e Prevenção nas Escolas, de 2003). O projeto objetiva reduzir a infecção por HIV e outras DSTs e reduzir a evasão durante a gravidez. Capacitação de profissionais. Ações de segurança alimentar e promoção da alimentação saudável. Promoção da cultura de paz e prevenção das violências.	Jovens de 13 a 24 anos que estão nas escolas.
2	Caderneta da Saúde do Adolescente	2008	MS	A caderneta reúne informações sobre como evitar doenças, sobre mudanças no corpo, além de orientações sobre saúde sexual e saúde reprodutiva, saúde bucal e alimentação.	Adolescente de 10 a 16 anos.
3	Bolsa Atleta	2004	Ministério dos Esportes	Apoio financeiro a atletas com mais de 12 anos que não possuem patrocínio. O benefício é dividido em quatro categorias: estudantes, nacional, internacional e olímpica/paraolímpica e tem duração um ano, prorrogável.	Atletas com mais de 12 anos.
3	Juventude e Meio Ambiente	2005	MMA e MEC	Formação de lideranças ambientalistas jovens em cinco eixos: educação ambiental, fortalecimento organizacional, educação, comunicação, empreendedorismo e participação política. A capacitação é feita na forma presencial e à distância.	Jovens de 15 a 29 anos.

(continua)

(continuação)

Eixos (1)	Programa	Ano de criação	Órgão responsável	Descrição	Público-alvo
3	Soldado Cidadão-PAC	2003	Ministério da Defesa	Atividades de formação e qualificação técnica.	Jovens egressos do serviço militar com o intuito de prepará-los para o mercado de trabalho.
3	Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - Pronasci	2007	Ministério da Justiça	Enfrentar a criminalidade e a violência e reduzir de forma significativa seus altos índices em territórios de desceção social. Nele, que se dirige especialmente aos jovens, estão inseridos os projetos: Proteção dos Jovens em Território Vulnerável (Protejo), Mulheres em Paz; e Reservista Cidadão.	Jovens de 15 a 24 anos vítimas da violência, em situação de risco social ou em conflito com a lei e suas famílias; operadores de segurança pública e as comunidades vulneráveis.
3	Programa de Implementação do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Pro-Sinase) (Antigo Reinserção Social do Adolescente em Conflito com a Lei)	2008	SEDH	Neste programa, estão incluídas as ações com adolescentes em conflito com a lei. O projeto "Na Medida Certa" está voltado aos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas em meio fechado e aberto. Prevê construção, reforma e equipamentos das unidades de internação, e apoio a programas de atendimento nas unidades, inserção do jovem de 15 a 17 no Bolsa Família e implantação de cursos de especialização.	Adolescentes em conflito com a lei.
3	Projeto Rondon	1967 (relançado em 2005)	Ministério da Defesa	Tem como finalidade a integração social de estudantes universitários com a realidade do país, na busca de soluções que contribuam para o desenvolvimento sustentável de comunidades carentes.	Estudantes universitários.

Fonte: PPA 2008-2011 e fontes diversas.

(1) Eixo 1: inserção profissional. Eixo 2: risco social. Eixo 3: cidadania.

Quadro 2
Programas (e ações) amplos atuais do governo federal, que também afetam os jovens
Brasil – 2009

Eixos (1)	Programa	Ano de criação	Órgão responsável	Descrição	Público-alvo
1	Eradicação do trabalho Infantil	2001	MDS	Desde 2005, ele funciona em integração com o Programa Bolsa Família. Repasse de verba para família de baixa renda que contenha criança/adolescente até 16 anos retirado da situação de trabalho. Tem como condicionais a frequência mínima da criança/adolescente no ensino regular e no Serviço Socioeducativo, vacinação e acompanhamento nutricional.	Crianças e Adolescentes até 16 anos.
1	Programa Brasil Alfabetizado	2003	MEC	A alfabetização de jovens e adultos é feita prioritariamente por professores das redes públicas voluntários, que recebem bolsas no valor entre R\$ 200,00 e R\$ 300,00.	Jovens acima de 15 anos.
1	Educação de Jovens e Adultos (Projeja)	2006	MEC	Cursos de educação profissional para jovens e adultos que concluíram o ensino fundamental, com no mínimo 21 anos de idade.	Pessoas maiores de 21 anos.
1	Programa Nacional de Qualificação	2003	MTE	O PNQ substituiu o Planfor, de 1995. Ele oferece cursos de aprendizagem, com articulação com o sistema público de emprego.	Jovens e adultos.
3	Programa Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes	2002 (versão inicial em 1999)	SEDH	Promover um conjunto de ações articuladas que permitam a intervenção técnico-política para o enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes, o resgate e a garantia dos direitos sexuais e reprodutivos. É responsável pela disseminação de boas práticas; pela sistematização de dados e informações; pelo apoio às redes e comitês de enfrentamento da violência sexual e pela promoção de campanhas de sensibilização e mobilização. Disque Denúncia Nacional.	Crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade em relação à violência, ao abuso e à exploração sexual e respectivas famílias.

(continua)

(continuação)

Eixos (1)	Programa	Ano de criação	Órgão responsável	Descrição	Público-alvo
3	Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte	2003	SEDH	A proteção deve ser efetuada retirando a criança e o adolescente ameaçado de morte do local de risco, preferencialmente com seus familiares, inserindo-os em comunidade segura. Os protegidos são inseridos nos serviços de saúde, educação, esporte, cultura.	Testemunhas de crimes, vítimas de violência, defensores de direitos humanos, crianças e adolescentes ameaçados de morte.
3	Programa Cultura Viva	2004	Ministério da Cultura	Disponibilização de recursos para montagem de Pontos de Cultura, com apoio à compra de material multimídia. Visa fortalecer as manifestações culturais nas comunidades e nas escolas, bem como o protagonismo juvenil nestes espaços.	Populações de baixa renda, em áreas com precária oferta de serviços públicos e de cultura, adolescentes e jovens adultos em situação de vulnerabilidade social, habitantes de comunidades indígenas, quilombolas e rurais.
3	Segundo Tempo	2003	Ministério dos Esportes	Tem como objetivo o desenvolvimento de atividades recreativas e acesso à prática do esporte no período contrário da escola, incluindo complemento alimentar, reforço escolar e material esportivo.	Crianças, adolescentes e jovens que participam ou não do sistema de ensino regular, prioritariamente os que se encontram em situação de vulnerabilidade social.
3	Projeto Esportivos Sociais	2002	Ministério dos Esportes	Promover a inclusão social de crianças e adolescentes por meio do esporte. Todos os beneficiados deverão praticar no mínimo uma atividade esportiva.	0 a 18 anos.

Fonte: PPA 2008-2011 e fontes diversas.

(1) Eixo 1: inserção profissional. Eixo 3: cidadania

hoje, cinco programas já existentes (Agente Jovem, Saberes da Terra, Consórcio Social da Juventude, Juventude Cidadã e Escola de Fábrica).

Na reformulação e unificação desses programas, ele foi dividido em quatro modalidades de atendimento, cada uma a cargo de um ou mais ministérios. A articulação entre eles é operada pelo Conselho Gestor, coordenado pela Secretaria Nacional de Juventude e composto pelos secretários-executivos dos ministérios envolvidos. O novo desenho do programa conta com as seguintes modalidades: Projovem Urbano, coordenado pela Secretaria Geral da Presidência da República; Projovem Campo, coordenado pelo Ministério da Educação; Projovem Trabalhador, gerenciado pelo Ministério do Trabalho e do Emprego; e Projovem Adolescente, coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social.

O Projovem Urbano está voltado para a população de 18 a 29 anos, residente na área urbana, que sabe ler e escrever, fora da escola e que não completou o ensino fundamental. O programa oferece a conclusão desse nível de ensino, cursos profissionalizantes e auxílio de R\$100,00 por mês, com duração de 18 meses. O Projovem Campo é voltado especificamente para jovens agricultores entre 18 e 29 anos, alfabetizados, que não estudam e não concluíram o ensino fundamental. Essa modalidade oferece o ensino em regime de alternância dos ciclos agrícolas, qualificação e formação profissional e um auxílio de R\$ 100,00 mensais, com duração de 24 meses.

O Projovem Trabalhador incorporou os Consórcios Sociais da Juventude, que compunham o Programa Nacional de Primeiro Emprego para Juventude, o principal programa nacional para juventude existente até a implantação do Projovem, em 2005. A modalidade “trabalhador” foi elaborada para atender aos jovens entre 18 e 29 anos, desempregados, matriculados em algum nível no ensino básico ou em cursos de educação de jovens e adultos e que pertençam a famílias com renda *per capita* inferior a um salário mínimo. Essa modalidade oferece qualificação profissional e reforço escolar, com duração de 600 horas. A quarta modalidade, o Projovem Adolescente, é voltada para jovens de 15 a 17 anos, em situação de vulnerabilidade social, independentemente da renda familiar. Tem duração de 24 meses.

Na área da saúde, o Programa da Saúde do Adolescente e do Jovem (Pro-sadj), iniciado em 1989 e reformulado em 1999, é atualmente uma área técnica do Ministério da Saúde e visa promover a saúde integral dos jovens. Entre as ações desenvolvidas, inclui-se o Programa Saúde nas Escolas (PSE), realizado

em parceria com o Ministério da Educação, que consiste em educação para a saúde sexual, saúde reprodutiva e prevenção das DST/Aids, incorporando as ações do Projeto Saúde e Prevenção nas Escolas, de 2003. Este último tem como objetivo reduzir a infecção por HIV e outras DSTs, bem como a evasão escolar durante a gravidez. É o programa mais condizente com as propostas do Cairo. Outro programa, o Pronasci, do Ministério da Justiça, também está sendo pensado de forma articulada e integrada a outros ministérios. Busca viabilizar o acesso de grupos específicos de jovens (por exemplo, detentos) aos programas existentes em outros ministérios.

Sintetizando, pode-se dizer que, de modo geral, os atuais programas para juventude indicam uma focalização crescente nos jovens e uma maior articulação das ações entre os ministérios, muito embora ainda se observe alguma sobreposição de ações e finalidades no seu desenho. Também é possível afirmar que os objetivos contidos nos programas elencados atendem às ações propostas pelo Plano do Cairo e vão muito além do proposto neste plano.

*Políticas de envelhecimento*¹¹

O divisor de águas para as políticas brasileiras para a população idosa é a Constituição de 1988. Na verdade, a incorporação, em alguma medida, da questão do envelhecimento populacional na agenda das políticas brasileiras, quer sejam públicas ou por iniciativa da sociedade civil, não é nova. O Brasil é um dos países pioneiros na América Latina na implementação de uma política de garantia de renda para a população trabalhadora que culminou com a universalização da seguridade social em 1988.

O período pré-Cairo

No período anterior à Constituição, as ações do governo federal consistiam no provimento de renda para a população idosa que havia trabalhado e em medidas de assistência social para idosos dependentes e carentes. A visão que parece ter predominado nessas ações é a de vulnerabilidade e dependência desse segmento populacional. Mudanças paulatinas nessa visão ocorreram ao longo dos anos 1990 por influência do debate internacional levantado, principalmente, pela ONU e por instituições não-governamentais, como a Help Age.

¹¹ Esta seção também está fortemente baseada em Camarano e Pasinato (2004).

Como qualquer outra política, a entrada do envelhecimento populacional na agenda das políticas públicas brasileiras foi resultado de influências e pressões da sociedade civil, das associações científicas, dos grupos políticos etc. Citam-se duas iniciativas que tiveram grande impacto: a criação da Sociedade Brasileira de Geriatria e Gerontologia, em 1961;¹² e a mudança de paradigma no trabalho de assistência social ao idoso, por parte Serviço Social do Comércio (Sesc), iniciada em 1963, em São Paulo, que depois se estendeu para o resto do país. Originou-se de uma preocupação com o desamparo e a solidão dos idosos e, por meio de medidas não-asilares, buscava estimular atividades físicas, de lazer e de convivência para estes.

Na esfera governamental federal, a primeira iniciativa na prestação de assistência ao idoso ocorreu em 1974, consistindo em ações preventivas realizadas em centros sociais do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) e de internação custodial dos aposentados e pensionistas do INPS com idade superior a 60 anos. Ainda nessa década, foram criados dois tipos de benefícios não-contributivos:¹³ as aposentadorias para os trabalhadores rurais (ligados ao trabalho rural); e a Renda Mensal Vitalícia (RMV) para idosos e deficientes pobres, tanto urbanos quanto rurais. As RMVs foram as primeiras medidas de proteção do portador de deficiência e do idoso necessitado. Todas as medidas listadas ocorreram no âmbito da política previdenciária e vinculavam-se, de alguma forma, ao trabalho e/ou contribuição.

O primeiro documento do governo federal contendo algumas diretrizes para uma política social para a população idosa data de 1976. Foi publicado pelo Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), denominado de Política Social para o Idoso: Diretrizes Básicas. Por esta época, algumas iniciativas já estavam em curso pela sociedade civil. Um exemplo foi a criação da Associação Cearense Pró-Idosos (Acepi), que tem como objetivo reivindicar os direitos dos idosos, estabelecer trabalhos conjuntos com o governo federal e organizar entidades de atenção a eles. Outra manifestação foi a criação da Confederação Brasileira de Brasileiros e Aposentados (Cobap) em 1984. Este não foi, na verdade,

¹² Ver: <www.sbgg.com.br>.

¹³ Na realidade, estes benefícios eram teoricamente contributivos. Uma pequena proporção de trabalhadores rurais contribuiu, e ainda contribui, diretamente para a Previdência Social e foi estipulada uma contribuição legal que consiste numa alíquota sobre a primeira comercialização do produto agrícola (2,5%). O comprador é responsável por pagá-lo. Para o benefício da RMV, exigia-se a contribuição de, pelo menos, um ano.

um movimento novo. Originou-se na década de 1960 com a criação da União dos Aposentados e Pensionistas do Brasil. Em 1985, foi criada a Associação Nacional de Gerontologia (ANG), órgão técnico científico de âmbito nacional, voltado para a investigação e prática científica em ações de atenção ao idoso.

Como signatário do Plano Internacional de Ação para o Envelhecimento, de Viena, lançado em 1982, o Estado brasileiro passou a incorporar, de forma mais assertiva, este tema na sua agenda. Uma das recomendações desse plano foi o trabalho conjunto com a sociedade para a adoção de um conceito positivo e ativo de envelhecimento, orientado ao desenvolvimento. Isto significa uma mudança de visão do papel do idoso na sociedade. O momento coincidiu com o período de redemocratização do país, o que possibilitou um amplo debate por ocasião do processo constituinte, resultando na incorporação do tema no capítulo referente às questões sociais do texto constitucional de 1988.¹⁴

A Constituição de 1988 avançou significativamente na proposição de políticas de proteção social para os idosos brasileiros. Introduziu o conceito de seguridade social, fazendo com que a rede de proteção social deixasse de estar vinculada apenas ao contexto estritamente social-trabalhista e assistencialista e passasse a adquirir uma conotação de direito de cidadania. O texto legal estabeleceu como princípios básicos a universalização, a equivalência de benefícios urbanos e rurais, a seletividade na concessão, a irredutibilidade do valor dos benefícios, a fixação do benefício mínimo em um salário mínimo, a equanimidade no custeio e a diversificação da base de financiamento, a descentralização e a participação da comunidade, de trabalhadores, empregadores e aposentados na gestão.¹⁵ Acesso à saúde e educação também foram garantidos pela Constituição para toda a população, bem como a assistência social para a população necessitada.¹⁶ O ensino fundamental passou a ser obrigatório e gratuito, tendo sido assegurada, inclusive, a sua oferta para todos aqueles que não tiveram acesso a ele na idade apropriada.

A família, a sociedade e o Estado foram responsabilizados pelo apoio aos idosos, devendo assegurar sua participação na comunidade, defender sua digni-

¹⁴ De acordo com Uriona e Hakkert (2002), a alusão direta a ações voltadas à proteção social da população idosa nos textos constitucionais pode ser interpretada como um indicador de reconhecimento da importância da questão pela sociedade.

¹⁵ Art. 194º da Constituição Federal de 1988.

¹⁶ Art. 196º e Art. 203º da Constituição Federal de 1988.

dade e bem-estar e garantir seu direito à vida. Estabeleceu-se que os programas de cuidados dos idosos deverão ser executados preferencialmente em seus lares. Embora a referida Constituição tenha significado um grande avanço no que diz respeito ao papel do Estado na proteção do idoso, a família continuou sendo a principal responsável pelo cuidado da população dependente. Esse princípio foi fortemente contemplado no Plano de Cairo, seis anos depois, e no de Madri, 14 anos depois. Ele não leva em consideração as mudanças na família, na nupcialidade e no papel social da mulher em curso em quase todo o mundo.

A Constituição ampliou para todo o território nacional uma iniciativa que já vinha sendo observada em alguns municípios desde o início da década de 1980: a gratuidade dos transportes coletivos urbanos para os maiores de 65 anos. Isto visa estimular a integração social dos idosos. Outro avanço foi a proibição de diferenças de salário, de exercício de funções e de critério de admissão por sexo, idade, cor ou estado civil.¹⁷ Neste caso, especialmente no que concerne à diferenciação de salários por sexo, a Constituição também se antecedeu às deliberações do Plano do Cairo e de Madri. No entanto, a aposentadoria compulsória continua presente tanto nos regimes de previdência dos servidores públicos quanto na aposentadoria por idade do setor privado, caracterizando uma discriminação por idade no mercado de trabalho.

É comum encontrar, no Brasil, o argumento de que o sistema de previdência social privilegia as mulheres.¹⁸ O novo conceito de proteção social deslocou o eixo das políticas do âmbito familiar e trabalhista para a questão da cidadania e a mulher brasileira passou a participar mais ativamente do mercado de trabalho. No entanto, alguns dos benefícios preexistentes não foram reestruturados. Dessa forma, alguns “privilégios” foram criados, tais como o acúmulo de benefícios de aposentadoria e pensão por morte, o valor da pensão por morte igual ao benefício do cônjuge e a possibilidade de recebimento de rendimentos do trabalho conjuntamente com o benefício da aposentadoria. Esses “privilégios” não se restringem às mulheres, mas elas são mais contempladas nas duas primeiras situações porque vivem mais do que os homens. O que é específico a elas é que, apesar de viverem mais, contribuem cinco anos menos do que os homens, uma vez que se aposentam cinco anos mais cedo.

¹⁷ Art. 7º da Constituição Federal de 1988

¹⁸ Ver, por exemplo, Tafner (2007) e Giambiagi (2007).

Os argumentos para os adicionais de proteção à mulher em termos previdenciários constituem uma compensação pelo tempo perdido com a maternidade, pela dupla jornada de trabalho e pela precariedade das suas condições de trabalho. Ressalta-se ainda que o benefício pode ser também uma proteção das condições presentes, nas quais as mulheres idosas precisam ainda cuidar de si e dos outros e, por sua idade, não podem mais ser submetidas a uma dupla jornada (BELTRÃO et al., 2002; CAMARANO, 2003).

Em prosseguimento às recomendações da Constituição de 1988, foi aprovada, em dezembro de 1993, a Lei Orgânica da Assistência Social (8.742/93), incluindo benefícios, programas e projetos de atenção ao idoso, com a co-responsabilidade das três esferas de governo, e a concessão do benefício de prestação continuada ao idoso a partir de 70 anos, com uma renda mensal *per capita* inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo.

Cairo e pós-Cairo

O lançamento do Plano do Cairo coincidiu no tempo com o lançamento da Política Nacional do Idoso (PNI), transformada na Lei 8.842 de 1994. Esta Política consiste em um conjunto de ações governamentais que objetivam assegurar os direitos sociais dos idosos, partindo do princípio fundamental de que “o idoso é um sujeito de direitos e deve ser atendido de maneira diferenciada em cada uma das suas necessidades: físicas, sociais, econômicas e políticas”. Esta lei foi elaborada e reivindicada pela sociedade, tendo como âncora a Associação Nacional de Gerontologia, que promoveu discussões nos estados e em Brasília. Para sua coordenação e gestão, foi designada a Secretaria de Assistência Social do então Ministério da Previdência e Assistência Social, atualmente Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Foi criado também o Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (CNDI), que veio a ser implementado apenas em 2002, que tem como um dos objetivos avaliar e acompanhar a PNI. Atualmente, é composto por 13 representantes de ministérios¹⁹ e um igual número de representantes da sociedade civil.

¹⁹ São estes: Secretaria Especial de Direitos Humanos; Previdência Social; Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Educação; Justiça; Cultura; Trabalho e Emprego; Saúde; Esporte e Turismo; Planejamento; Ciência e Tecnologia; Planejamento e Orçamento; e Gestão das Cidades.

As principais diretrizes norteadoras da Política Nacional do Idoso (PNI) consistem em incentivar e viabilizar formas alternativas de cooperação intergeracional; atuar junto às organizações da sociedade civil representativas dos interesses dos idosos, visando a formulação, implementação e avaliação das políticas, planos e projetos; priorizar o atendimento dos idosos em condição de vulnerabilidade por suas próprias famílias em detrimento ao atendimento asilar, como proposto no Plano do Cairo; promover a capacitação e reciclagem dos recursos humanos nas áreas de geriatria e gerontologia; priorizar o atendimento do idoso em órgãos públicos e privados prestadores de serviços e fomentar a discussão e o desenvolvimento de estudos referentes à questão do envelhecimento.

A PNI também estabeleceu as competências dos órgãos e entidades públicas. A implantação dessa lei estimulou a articulação e integração dos ministérios envolvidos para elaboração de um Plano de Ação Governamental para integração da Política Nacional do Idoso no âmbito da União. A operacionalização da Política e das demais ações empreendidas no campo assistencial ocorre de forma descentralizada, por meio de sua articulação com as demais políticas voltadas para os idosos no âmbito dos estados e municípios e na construção de parcerias com a sociedade civil.

Até 2003, a legislação relativa à atenção dos idosos permaneceu fragmentada em ordenamentos jurídicos setoriais ou em instrumentos de gestão política. Em 2003, foi sancionado o Estatuto do Idoso, que apresenta, em uma única e ampla peça legal, muitas das leis e políticas já aprovadas. Incorpora novos elementos e enfoques dando um tratamento integral e com uma visão de longo prazo ao estabelecimento de medidas que visam proporcionar o bem-estar dos idosos. Conta com 118 artigos versando sobre diversas áreas dos direitos fundamentais e das necessidades de proteção dos idosos, visando reforçar as diretrizes contidas na PNI.

A aprovação do Estatuto do Idoso representa um passo importante da legislação brasileira no contexto de sua adequação às orientações do Plano de Madri. Para Uriona e Hakkert (2002), uma lei geral voltada especificamente para os idosos é um avanço consoante com a construção de um entorno propício e favorável para as pessoas de todas as idades, como preconizado pelo referido plano. O avanço se dá, principalmente, no que se refere à previsão do estabelecimento de crimes e sanções administrativas para o não cumprimento dos di-

tames legais. Obriga a notificação por qualquer cidadão e, especialmente, pelos profissionais de saúde, de qualquer ato de violência contra idosos e criminaliza estes atos. A prevenção da violência contra idosos é também um dos objetivos do Plano do Cairo.

Como instrumento de participação da sociedade e de controle social, a Constituição de 1988 criou a figura dos conselhos²⁰ – órgãos colegiados deliberativos, representativos da sociedade, de caráter permanente, paritários –, que consistem em uma forma de participação da sociedade nas funções de planejamento, monitoramento, acompanhamento e avaliação das políticas públicas nas três esferas administrativas. Como já se mencionou, a sociedade brasileira conta com um conselho nacional do idoso e todos os estados brasileiros possuem conselhos estaduais. Do total de 5.564 municípios brasileiros, existem conselhos em 1.393,²¹ o que representa 25% dos municípios brasileiros.

Dando prosseguimento às recomendações do plano de Madri, o governo federal, por intermédio do CNDI, realizou duas conferências nacionais, em 2006 e 2009. Os eixos temáticos das Conferências foram definidos em função dos três princípios políticos do Plano de Madri, que guardam muita semelhança com os objetivos do Plano de Cairo, como mostra o Quadro 3. No entanto, a CNPD não participou oficialmente em nenhum desses dois eventos. Ou seja, embora a concepção das conferências guarde muita relação com o Plano do Cairo, não se verificou nenhuma articulação com os órgãos responsáveis pela implementação das duas políticas.

A primeira conferência teve como objetivo propor a constituição de uma Rede Nacional de Proteção e Defesa da Pessoa Idosa – Renadi. Já a segunda buscou avaliar o desenvolvimento das estratégias de constituição e funcionamento da Renadi, identificando os avanços e desafios do processo de implementação das políticas destinadas a realizar os direitos da pessoa idosa. Com os resultados da primeira conferência, foi elaborado um plano de implementação das deliberações da mesma, sob a coordenação do CNDI e com a colaboração dos ministérios setoriais.

²⁰ Na verdade, o primeiro conselho do idoso foi instituído anteriormente à Constituição. Foi o do Estado de São Paulo.

²¹ Em julho de 2008.

Quadro 3

Objetivos do Cairo, Princípios de Madri e Conferência Brasil

Princípios Madri	Conferência Brasil	Objetivos Cairo
As pessoas idosas e o desenvolvimento	Ações para Efetivação dos Direitos da Pessoa Idosa Previdência Social Educação e Cultura	Implantar sistemas de seguridade social para a população idosa com atenção especial às necessidades das mulheres
O fomento da saúde e o bem-estar na velhice	Saúde da Pessoa Idosa Assistência Social à Pessoa Idosa	Implantar sistemas de saúde para a população idosa Estabelecer um sistema de cuidados de longa duração formal
Criação de um entorno propício e favorável	Ações para Efetivação dos Direitos da Pessoa Idosa Violência e maus tratos contra a Pessoa Idosa Educação, Cultura e Lazer Controle Democrático	Eliminar todas as formas de violência e preconceito com relação à população idosa, com especial atenção para as mulheres

Programas federais: o balanço no período pré e pós-Cairo

No tocante à população idosa, um dos objetivos do Plano do Cairo é promover sua maior independência física, cognitiva e/ou financeira. Para isto, políticas de acesso à renda conjuntamente com a de atenção à saúde são fundamentais. Já os cuidados de longa permanência são requeridos para os idosos que experimentam perda de autonomia para gerir as atividades do cotidiano.

Os principais benefícios pecuniários que os idosos brasileiros têm direito, hoje, fazem parte da política de Seguridade Social delineada na Constituição de 1988. Pode-se falar na existência de três regimes de Previdência Social e um de assistência social. O primeiro é composto por benefícios de caráter contributivo dirigido aos trabalhadores urbanos da iniciativa privada (RGPS)²² e outro para os servidores públicos (RPPS). Para os idosos pobres, foi concebido um regime de assistência social.²³ Entre os dois, situam-se os beneficiários da Previdência rural, cuja elegibilidade está condicionada ao trabalho no meio rural. Os últimos

²² Art. 201º da Constituição Federal de 1988.

²³ Art. 203º da Constituição Federal de 1988.

são teoricamente contributivos, mas, na prática, o seu financiamento origina-se, principalmente, das contribuições urbanas.

Não obstante a atenção à saúde ter passado a ser universal e de responsabilidade do Estado com a promulgação da Constituição de 1988, pode-se falar que o atual sistema de saúde brasileiro é dependente tanto do setor público quanto do privado.

Em 1999, o Ministério da Saúde, como parte da Política Nacional do Idoso, criou a Política Nacional de Saúde do Idoso. Esta política assume que “o principal problema que pode afetar o idoso, como consequência da evolução de suas enfermidades e de seu estilo de vida, é a perda de sua capacidade funcional, isto é, a perda das habilidades físicas e mentais necessárias para a realização de suas atividades básicas e instrumentais da vida diária” (MS, 2002, p.15). Dadas essas premissas, as principais diretrizes traçadas por essa política foram: promoção do envelhecimento saudável; manutenção da capacidade funcional; assistência às necessidades de saúde do idoso; reabilitação da capacidade funcional comprometida; capacitação de recursos humanos especializados; apoio ao desenvolvimento de cuidados informais; e apoio a estudos e pesquisas sobre o tema.

Em outubro de 2006, uma nova política foi lançada com o propósito de trabalhar em dois grandes eixos (idosos dependentes e independentes), tendo como paradigma a capacidade funcional da população idosa. Como parte desta política e condizente com os objetivos do Plano do Cairo, foi lançado o Programa de Internação Domiciliar. Pretende-se, com essa modalidade de prestação de serviços ao idoso, valorizar o efeito favorável do ambiente familiar no processo de recuperação de pacientes e os benefícios adicionais para o cidadão e o sistema de saúde.

Chama-se a atenção aqui para grande foco colocado na valorização do envelhecimento saudável. Por exemplo, o Pacto pela Vida²⁴ reconhece a população idosa como prioridade para o Sistema Único de Saúde (SUS) e a funcionalidade como paradigma da saúde do idoso, mas não propõe meios para abordar a incapacidade já instalada. O Programa de Saúde da Família (PSF) é uma das primeiras políticas públicas de apoio à família vulnerável, mas ainda não conta com o apoio de equipes de reabilitação. Essa abordagem não leva em conside-

²⁴ O Pacto pela Vida é um dos componentes do Pacto pela Saúde, lançado em 2006.

ração a heterogeneidade da população idosa.²⁵ Outro ponto é que o paradigma de saúde brasileiro se caracteriza pelo uso exagerado de tecnologia médica, o que, de acordo com Diniz e Costa (2004), ameaça a promoção do princípio da dignidade humana nos cuidados em saúde, principalmente, para com os idosos.

Sintetizando, as políticas de saúde devem contemplar todo o ciclo da vida no sentido de contribuir para que mais pessoas não só cheguem à última etapa da vida, mas cheguem lá de forma saudável. Dentre elas, citam-se a promoção à saúde, o acesso universal aos serviços de saúde pública ao longo da vida e, em decorrência, a consideração da importância de fatores ambientais, econômicos, sociais, educacionais, entre outros, no aparecimento de enfermidades e incapacidades. Para a última fase da vida, cabe a um sistema público de saúde assegurar o fornecimento dos meios para que as pessoas possam terminar suas vidas com dignidade e com um mínimo de sofrimento quando decidirem que chegou o momento para isso.

Cuidados formais de longa duração dirigem-se aos idosos que perderam parte de sua autonomia física e mental e a família não possui meios financeiros, físicos ou emocionais para a prestação dos cuidados necessários. Em geral, são os idosos muito idosos. As ações governamentais nessa modalidade de atenção são, quase sempre, de caráter assistencial. São formuladas a nível federal, mas executadas, na sua maioria, de forma descentralizada em parcerias que envolvem os estados, os municípios e a sociedade civil. O papel do Estado consiste em prover os serviços para os idosos de baixa renda, regular e fiscalizar as instituições privadas que prestam esses serviços.

Cuidados institucionais não constituem uma prática generalizada nas sociedades latinas. As restrições a essa prática são de várias ordens: custos financeiros e sociais elevados e baixa eficácia dessa modalidade de atenção em relação aos seus benefícios. A modalidade de Atendimento Integral Institucional é aquela realizada “em instituições acolhedoras conhecidas como: abrigo, asilo, lar e casa de repouso, durante o dia e a noite, às pessoas idosas em situação de abandono, sem família ou impossibilitadas de conviver com suas famílias”.²⁶

²⁵ Esta é composta por um segmento que quer fazer da juventude uma negação à morte e outro que se aproxima dela com sofrimento e necessitado de cuidados de saúde e emocionais (DEBERT, 1999).

²⁶ Portaria n. 73 de 10 de maio de 2001, da Secretaria de Estado de Assistência Social do então Ministério de Previdência e Assistência Social.

Algumas questões referentes às políticas de cuidado ao idoso não estão claramente definidas na legislação. Uma delas é se as instituições de longa permanência para idosos (ILPIs) são instituições de saúde ou de assistência social. Do ponto de vista da gerontologia, são consideradas instituições híbridas (saúde e assistência social). São regulamentadas pela Resolução da Diretoria Colegiada (RDC n. 283, de 2005) da Anvisa – Agência Nacional de Vigilância Sanitária. São muito poucas as instituições públicas e, em sua maioria, são municipais e ligadas à assistência social.

No plano federal, o órgão responsável pela política para as ILPIs é o órgão responsável pela política de assistência social, hoje, Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Cabe a ele o financiamento ou cofinanciamento das instituições brasileiras. O governo federal tem apenas uma instituição para idosos, o Abrigo Cristo Redentor. A política de assistência social brasileira vem passando por profundas transformações nos últimos 15 anos, envolvendo alterações de concepção, modelo de gestão e formas de financiamento. A Política Nacional de Assistência Social, aprovada em 2004, e a Norma Operacional Básica, de 2005, firmaram as bases para uma redefinição das ações no âmbito da assistência social, instituindo pisos de financiamento e aumentando a descentralização. A partir daí, a proteção social brasileira passou a se estruturar em dois eixos: a Proteção Social Básica (PSB) e a Proteção Social Especial (PSE). A política de renda para o idoso pobre está estruturada no âmbito PSB e a de cuidados na PSE. Tais mudanças podem trazer impactos no atendimento ao idoso. É cedo para uma avaliação de seus efeitos.

Outras modalidades de cuidado/residência previstas na PNI podem ser divididas em dois grupos: cuidado no ambiente domiciliar e na comunidade. No primeiro grupo, cita-se a “residência em repúblicas”, que é uma alternativa para idosos independentes. Na segunda modalidade, são oferecidas moradias, “residência em casa-lar”, e atendimentos prestados durante todo o dia nos centros-dias e desenvolvimento de atividades, que promovam a sociabilidade em “centros de convivência”.

Ressalta-se que, no âmbito da assistência social, o cuidado institucional tem recebido pouca atenção, praticamente residual, o que pode ser atribuído, em parte, às políticas que assumem que a família (mulher) cuidará do idoso frágil, à baixa proporção de idosos com dificuldades para as atividades

da vida diária (13,5%),²⁷ aos altos custos, aos preconceitos associados a ele e à alta importância dada às políticas de envelhecimento ativo e saudável. Isso pode, também, estar refletindo as recomendações constitucionais, do Plano do Cairo, da PNI, de Madri. Essa importância é evidenciada pelo maior número de centros-dias e/ou grupos de convivência em relação ao de asilos. Considerando o conjunto de instituições, incluindo as privadas, a pesquisa feita nos municípios brasileiros (MUNIC) encontrou, em 2005, centros de convivência em 41,3% dos municípios brasileiros e asilos em 26,8% (CAMARANO, MELLO; KANSO, 2009a).

Políticas públicas com vistas à integração social dos idosos também podem ser entendidas como parte de um programa de promoção de um envelhecimento saudável e ativo e da criação de um entorno favorável, como preconizado pelos Planos de Ação para o Envelhecimento de Viena e Madri e o do Cairo. A incorporação de estratégias de integração social num plano de ação para a população idosa é relativamente nova (ZUNZUNEGUI et al., 2003). Essas estratégias pressupõem que a última etapa da vida deve ser desfrutada em condições de estabilidade econômica e pessoal, por meio de uma ativa participação na vida familiar e social e com uma boa avaliação da própria saúde.

Algumas das ações que visam esse objetivo são as iniciativas de associativismo e apresentam um alto grau de interação entre o Estado e a sociedade civil. As experiências podem ser entendidas desde a esfera das relações de trabalho, como as associações de aposentados, até a promoção das relações intergeracionais, na área de cultura, educação. Como exemplo, cita-se a elaboração e implementação dos Planos de Ação para o Enfrentamento da Violência Contra a Pessoa Idosa, pela Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH).

Os Quadros 4 e 5 apresentam alguns planos e programas do governo federal voltados para a população idosa, em andamento nos ministérios responsáveis. Foram agrupados em torno de quatro eixos: renda, saúde, cuidados e integração social.

²⁷ Segundo o suplemento de Saúde da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2003.

Quadro 4
Programas e ações atuais do governo federal elaborados exclusivamente para os idosos
Brasil – 2009

Eixos (1)	Programa	Ano de criação	Órgão responsável	Descrição	Público-alvo
1	BPC – idoso	1996	MDS	Não é um programa de governo, mas um direito estabelecido na Constituição Federal de 1988. Ele substituiu o Renda Mensal Vitalícia (RMV). Concede um salário mínimo por idoso.	Idoso com 65 anos e mais pertencentes à famílias cuja renda domiciliar <i>per capita</i> é igual ou inferior a 1/4 de SM.
1	Previdência Social	1988	MPS	Não é um programa de governo, mas um contrato intergeracional. A última legislação data da Constituição Federal de 1988, a qual sofreu duas emendas. Benefício de renda, teoricamente, contributivo.	População com tempo de contribuição para aposentadoria ou com idade de 65 ou 60 anos e mais, se homem ou mulher, com 15 anos de contribuição (INSS); Servidor público com tempo de contribuição para aposentadoria e idade específica; aposentadoria rural aos 55 e 60 anos, mulheres e homens.
2	Campanha Nacional de Imunização do Idoso	1999	MS	Oferece vacina da gripe anualmente.	Pessoas com 60 anos e mais
2	Caderneta de Saúde da Pessoa Idosa	2007	MS	Contém informações sobre a saúde do idoso.	Pessoas com 60 anos e mais
3	Enfrentamento a violência e maus-tratos contra a pessoa idosa	2005	SEDH	Criação de Centros de Apoio à Prevenção e ao Enfrentamento a Violência contra Idosos, atividades de capacitação de gestores públicos, de gestores de instituições de longa permanência e de representantes do movimento social	Pessoas com 60 anos e mais
3	Programa Nacional de Formação de Cuidadores de Idosos	2008	MS	Ele é oferecido por 36 escolas técnicas do Sistema Único de Saúde. O projeto tem como objetivo qualificar pessoas para o cuidado com os idosos. O curso tem carga horária de 160 horas e é aberto a maiores de 18 anos com ensino fundamental completo.	Maiores de 18 anos com ensino fundamental completo

(continua)

(continuação)

Eixos (1)	Programa	Ano de criação	Órgão responsável	Descrição	Público-alvo
4	Carteira do Idoso	2007	MDS	Dirigida às pessoas idosas que possuam renda igual ou inferior a dois salários mínimos e que não tenham meios de comprovação de renda. A carteira possibilita o desconto de, no mínimo, 50% no valor de passagens interestaduais e/ou o acesso a duas vagas gratuitas por veículo. A Carteira do Idoso possui numeração única nacional e tem validade de dois anos.	Pessoas com 60 anos e mais
4	Desenvolvimento de Atividades Esportivas e Recreativas para a Terceira Idade – Vida Saudável (Esporte e Lazer da Cidade) Reformulação do Vida Ativa na Terceira Idade	2002	Ministério dos Esportes	Consiste em facilitar o acesso da população a ações contínuas de esporte e lazer que respondam às necessidades localizadas nesse campo da vida social. Funciona por implantação de núcleos de atividades físicas, esportivas e de lazer.	População com 45 anos e mais (ênfase nos idosos)
4	Programa de Fomento e Valorização às Expressões Culturais da Pessoa Idosa (Prêmio Inclusão Cultural da Pessoa Idosa)	2007	Ministério da Cultura	Visa a valorização do reconhecimento e da visibilidade das expressões culturais e o combate à violência e à discriminação contra a pessoa idosa. Concede apoio e estimula a iniciativas que visem o desenvolvimento das expressões artísticas dos idosos. O prêmio, parte do programa, é de R\$ 20 mil.	Pessoas físicas e jurídicas de natureza cultural, públicas ou privadas, sem fins lucrativos, que já desenvolveram ou ainda desenvolvem ações de inclusão das pessoas idosas.
4	Viaja Mais Melhor Idade	2007	Ministério do Turismo	Abertura de crédito consignado para aposentados, pensionistas e pessoas com mais de 60 anos interessadas em pacotes turísticos (pacotes promocionais aos idosos).	Pessoas com 60 anos e mais

Fonte: PPA 2008-2011 e diversas fontes.

(1) Eixo 1: renda. Eixo 2: saúde. Eixo 3: cuidados. Eixo 4: integração social.

Quadro 5
Programas amplos atuais do governo federal, que também afetam os idosos
Brasil – 2009

Eixos (1)	Programa	Ano de criação	Órgão responsável	Descrição	Público-Alvo
	Programa Brasil Alfabetizado	2003	MEC	A alfabetização de jovens, adultos e idosos é feita prioritariamente por professores voluntários das redes públicas, que recebem bolsas no valor de R\$ 200,00 a 300,00.	População acima de 15 anos
	Educação de Jovens e Adultos (Proeja)	2006	MEC	Cursos de educação profissional para jovens e adultos que concluíram o ensino fundamental.	Pessoas maiores de 21 anos.
2	Programa da Farmácia Popular	2003	MS	Fornecer medicamentos com descontos, em especial aqueles utilizados para diabetes e hipertensão.	População de todas as idades
2	Plano de Reorganização da Atenção à Hipertensão Arterial e ao Diabetes Mellitus	2002	MS	Visa aumentar a prevenção, diagnóstico, tratamento e controle da hipertensão arterial e do diabetes mellitus através da reorganização da Rede Básica dos Serviços. Entre as atividades: capacitação de multiplicadores para atualização e campanhas de detecção de casos suspeitos e o Programa Nacional de Assistência Farmacêutica para Hipertensão Arterial e Diabetes Mellitus, de 2005.	População de todas as idades
	Internação Domiciliar	1998	MS	Estabelecido como serviço de saúde em 1998 com credenciamento de hospitais para propiciar internação domiciliar. A Política de Internação Domiciliar no Âmbito do SUS foi aprovada em 2006, mas ainda não foi regulamentada.	População de todas as idades

Fonte: PPA 2008-2011 e diversas fontes.

(1) Eixo 1: renda. Eixo 2: saúde. Eixo 3: cuidados. Eixo 4: integração social.

A situação dos jovens e idosos brasileiros antes e depois do Cairo

As deliberações do Plano do Cairo no que tange à população jovem e idosa foram, de alguma maneira, incorporadas à agenda das políticas públicas brasileiras, seja por influência direta ou não. Na verdade, a agenda brasileira foi além do estabelecido pelo referido plano. No entanto, mais importante do que

saber se o Plano afetou a agenda parece ser obter alguma inferência de como essa agenda se refletiu sobre as condições de vida da população-alvo.

Essa inferência é dificultada pela falta de dados adequados, mas uma tentativa é apresentada a seguir. Foram utilizados aqui os dados provenientes da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 1993 (pré-Cairo) e de 2008 (último ano disponível). Outra dificuldade encontrada foi com a definição das populações jovem e idosa, que não foram definidas no Plano do Cairo. Utilizaram-se aqui as definições empregadas nas políticas brasileiras: 15 a 29 anos para jovens; e 60 anos e mais para idosos.

Estimava-se que, em 1993, 40,1 milhões de pessoas tinham entre 15 e 29 anos e 11,8 milhões possuíam 60 anos ou mais. Os dois segmentos eram responsáveis por aproximadamente 27,1% e 8,0%, respectivamente, da população brasileira. Ou seja, aproximadamente 35% da população brasileira era composta por jovens ou idosos. Em 2008, a população jovem alcançou 49,0 milhões (26,2%) e, a idosa, 20,8 milhões (11,1%). Assim, enquanto a população jovem vem reduzindo seu ritmo de crescimento populacional, a idosa vem aumentando, proporcionalmente num ritmo mais elevado. Esses dois grupos passaram a ser responsáveis por 37,3% da população brasileira.

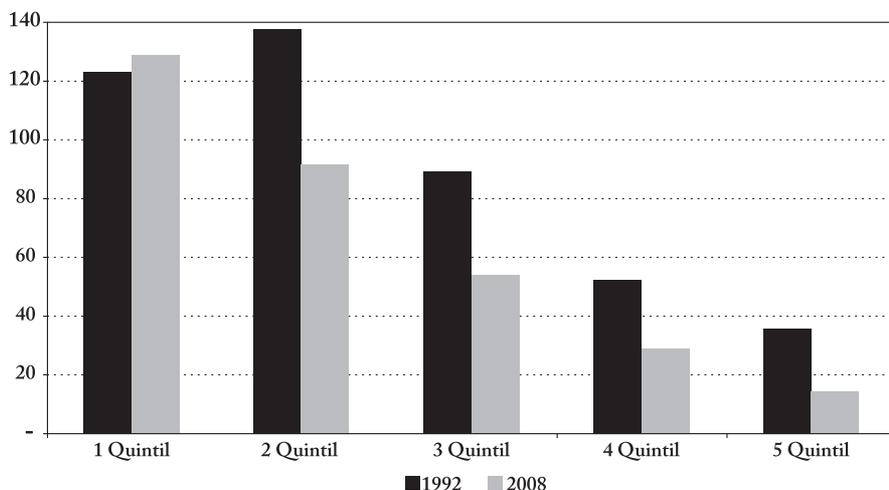
A população jovem

Como já se mencionou anteriormente, a juventude ganhou destaque no Plano do Cairo, principalmente pela questão da sua saúde reprodutiva, mais especificamente, pela fecundidade e casamentos precoces. Uma das razões para isso foi o crescimento no passado recente (período que antecedeu ao Cairo) da fecundidade das adolescentes brasileiras e a constatação de que as maiores taxas de fecundidade são observadas entre as jovens de camadas mais baixas de renda e de menor escolaridade. Isto leva a uma preocupação em relação ao futuro dessas mulheres (e homens) e de seus filhos. No entanto, esse debate não especifica a direção da relação entre fecundidade na adolescência e renda. Ou seja, a primeira é resultado da pobreza ou gera pobreza?

No Brasil, a queda da fecundidade ocorreu em todos os grupos de idades, inclusive entre as mulheres de 15 a 19 anos. Observou-se um aumento até o final da década passada e, em 2000, esse processo foi revertido. Em 1992, para cada 1.000 adolescentes, verificaram-se 91 filhos nascidos vivos. Em 2008, esta taxa se reduziu para 69 filhos nascidos vivos por 1.000. Desagregando-se os

dados por grupos de renda domiciliar *per capita*, observa-se que fecundidade das mulheres jovens decresceu entre 1992 e 2008 em todos os grupos de renda, com exceção no primeiro quintil. Este decréscimo foi mais expressivo entre as mulheres de renda mais alta (Gráfico 1).

Gráfico 1
Taxas de fecundidade das mulheres de 15 a 19 anos (1), por quintil de renda
Brasil – 1992-2008



Fonte: IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD 1992 e 2008.
 (1) Número de filhos nascidos vivos por 1.000 mulheres de 15 a 19 anos.

Os dados disponíveis não permitem inferir se a fecundidade é resultado ou tem resultado no aumento dos casamentos precoces, outra preocupação do Cairo. Utilizou-se aqui a posição na família investigada pelas PNADs como uma *proxy* da situação conjugal. A proporção de jovens (homens e mulheres) que se declararam cônjuges ou que tinham um(a) diminuiu de 35,8% para 31,4%, sendo a maior redução observada entre as mulheres. Ou seja, diminuiu a proporção de jovens casados ou que coabitavam. A Tabela 1 apresenta uma comparação de algumas características da população jovem em 1993 e 2008.

A relação do casamento no seu sentido mais amplo com a fecundidade na adolescência pode ser percebida no Gráfico 2, que mostra a distribuição das adolescentes que tiveram filhos, segundo posição na família. Em 1993, 67,2% das mulheres de 15 a 19 anos que tiveram filhos eram cônjuges, ou seja, estavam numa união conjugal. Esta proporção decresceu ao longo do período analisado,

chegando, em 2008, a 52,9%. Considerando-se a posição no domicílio, observa-se que, dessas adolescentes cônjuges, 78,3% haviam saído de casa em 1993, proporção que diminuiu para 74,7% em 2008. Ou seja, aproximadamente 25% das mães adolescentes que tinham um companheiro continuavam morando na casa dos pais. Por outro lado, aumentou a proporção de mães adolescentes que estavam na condição de filhas e outros parentes (netas, sobrinhas) no domicílio, ou seja, tiveram filhos, mas moravam na casa de pais ou outros parentes. Nestas duas posições, estavam 53,4% das mães adolescentes em 2008. Nota-se também que a proporção de mães adolescentes que chefiavam domicílios cresceu no período analisado, atingindo 5,2% no último ano. Sintetizando, mais do que uma redução na proporção de casamentos precoces, a diminuição na proporção de cônjuges pode estar sinalizando uma dissociação entre maternidade, casamento e saída da casa dos pais. Isto deve estar inserido num processo mais amplo de mudança nos arranjos familiares.

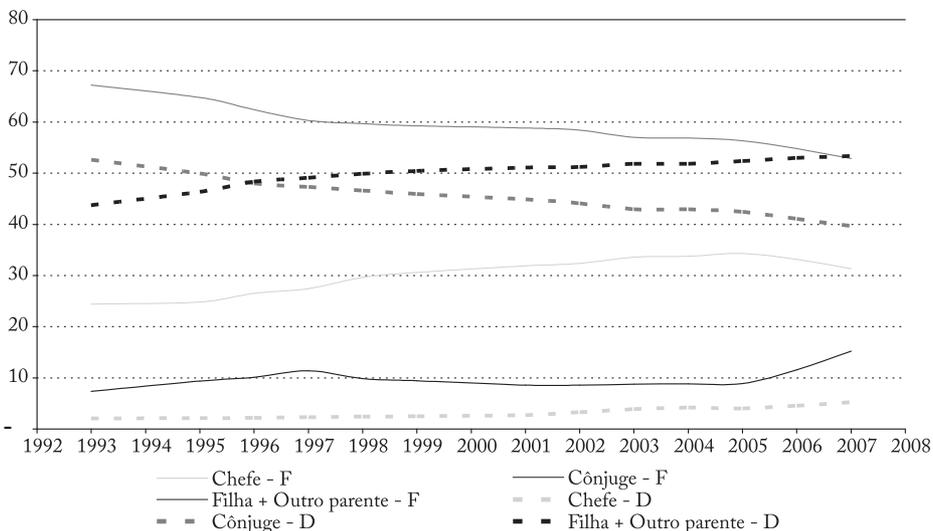
Tabela 1
Jovens de 15 a 29 anos, por sexo, segundo algumas características
Brasil – 1993-2008

Características	Homens		Mulheres		Total	
	1993	2008	1993	2008	1993	2008
Número de jovens	19.817.532	24.554.791	20.335.610	24.410.658	40.153.142	48.965.449
Número médio de anos de estudo	5,8	8,6	6,5	9,4	6,2	9,0
Estudam e não estão no mercado de trabalho (%)	9,7	15,0	15,7	19,4	12,8	17,2
Estudam e estão no mercado de trabalho (%)	16,8	19,8	13,6	17,1	15,2	18,5
Estão no mercado de trabalho e não estudam (%)	68,4	59,0	41,2	43,6	54,6	51,3
Não estudam e não estão no mercado de trabalho (%)	5,0	6,2	29,4	19,9	17,4	13,0
Taxa de desemprego (%)	8,3	9,6	12,3	17,2	9,9	12,9
São chefes com cônjuges ou são cônjuges (%)	27,6	24,2	43,9	38,6	35,8	31,4
Óbitos por causas externas (%)	67,2	(1) 77,7	30,6	(1) 35,4	58,5	(1) 69,2
Tiveram filhos (%)			12,5	11,6		

Fonte: IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD de 1993 e 2008.

(1) Referem-se a 2007.

Gráfico 2
Proporção de mulheres de 15 a 19 anos que tiveram filhos, por posição
na família e no domicílio (média móvel)
Brasil – 1992-2008



Fonte: IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD 1992 a 2008.

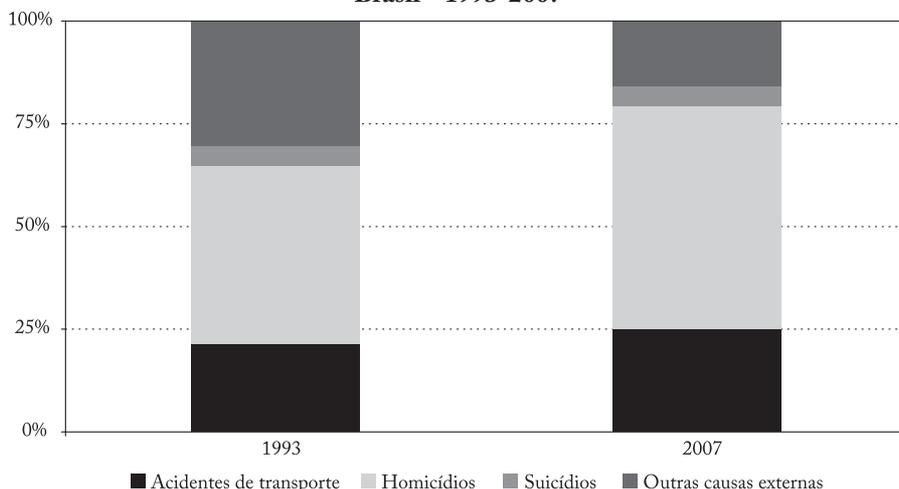
No Brasil, além da gravidez na adolescência, outra questão que está na agenda dos estudos e políticas para juventude é a mortalidade masculina por causas externas. Isto se deve, por um lado, à sua relação com a violência e, por outro, ao fato de as taxas de mortalidade desse grupo populacional serem, em geral, muito baixas, dado o seu momento no ciclo da vida. Não obstante a redução da mortalidade em todas as idades, a de homens de 15 a 29 anos aumentou entre 1980 e 1991 e passou a diminuir a partir de então, atingindo, em 2006, níveis próximos aos de 1980. Já as taxas de mortalidade feminina decresceram sistematicamente no período e representavam, em 2006, aproximadamente um quarto das taxas masculinas (CAMARANO, MELLO; KANSO, 2009b).

A elevação das taxas de mortalidade dos homens jovens pode ser explicada pelos óbitos por causas externas, cuja taxa, em 1993, correspondia a 206,4 óbitos por 100 mil habitantes, apresentando uma leve redução para 192,6 óbitos por 100 mil em 2006. As mulheres são menos suscetíveis a este tipo de causa de morte, o que explica a redução sistemática observada nas suas taxas.

As causas externas foram responsáveis, em 1993, por 67,4% dos óbitos de homens de 15 a 29 anos e por 77,7% em 2007. Entre elas, estão os homicí-

dios, acidentes de transporte e suicídios. O Gráfico 3 mostra uma elevação do peso dos homicídios no total de mortes de homens jovens por causas externas: em 1993, respondiam por 43,5% do total de óbitos por causas externas e, em 2006, por 54,3%. Os óbitos por acidentes de transporte tiveram sua importância aumentada no período considerado, chegando a 25,1% do total de óbitos por causas externas, em 2006. Numa estimativa feita com os dados de 2000, concluiu-se que os óbitos por essas causas levaram a que 4,5% dos jovens de 15 anos não completassem o aniversário de 30 anos (CAMARANO, 2007). Apesar da redução nas taxas de mortalidade desse grupo etário, essa ainda é uma questão importante para a agenda governamental e não foi contemplada, de forma explícita, no Plano do Cairo.

Gráfico 3
Distribuição dos óbitos por causas externas dos homens de 15 a 29 anos,
segundo a causa
Brasil – 1993-2007



Fonte: Ministério da Saúde/Sistema de Informação sobre Mortalidade – SIM.

Recomendações sobre educação, participação política e trabalho fizeram parte da agenda do Cairo para a juventude. Observou-se, no Brasil, um aumento da escolarização para jovens de ambos os sexos, que beneficiou mais as mulheres. Aproximadamente 15 anos após a Conferência, os jovens brasileiros tiveram ganhos de 2,8 anos na média de anos de estudo. A proporção de jovens que frequentavam a escola também aumentou no período, principalmente entre os que apenas estudavam. Isto sinaliza um adiamento da saída da escola e entrada no mercado de trabalho (Ver Tabela 1).

As mulheres jovens passaram a participar mais ativamente do mercado de trabalho. Como resultado, diminuiu expressivamente a proporção de mulheres que saíram da escola e não ingressaram nas atividades econômicas. Dado que uma proporção elevada de mulheres que estavam nessa condição em 1993 eram mães, a redução da proporção mencionada sugere uma mudança no papel social das mulheres, de mães/esposas para trabalhadoras. Isso pode guardar, também, alguma relação com a diminuição da fecundidade entre as adolescentes e está de acordo com as propostas do Cairo de um maior empoderamento das mulheres.

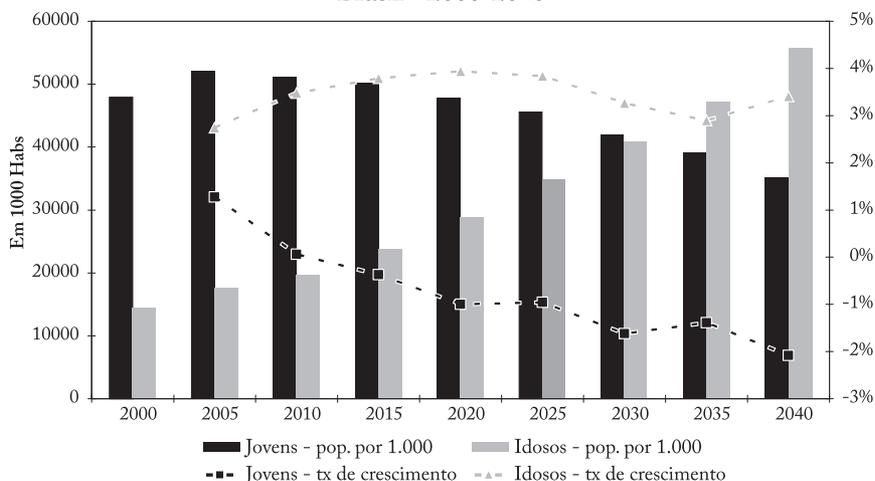
É esperado encontrar entre os jovens as mais elevadas taxas de desemprego. Além de altas, elas cresceram no período, especialmente entre as mulheres. Já a proporção de jovens do sexo masculino que não estudavam e nem participavam das atividades econômicas, ou seja, não trabalhavam e não procuravam trabalho aumentou nos 15 anos estudados. Embora as referidas proporções sejam muito baixas, seu crescimento levanta algumas questões, que decorrem, principalmente, da premissa de que só participando do mercado de trabalho um homem pode auferir um rendimento que lhe permite se tornar independente da sua família e constituir a sua própria. Estariam estes jovens aguardando melhores oportunidades para o ingresso no mercado de trabalho? Por que não trabalhavam e nem procuravam trabalho? As formas de transição estão se alterando? É possível pensar num novo contrato familiar, em que o homem deixa de desempenhar o papel de provedor?

O que se pode, portanto, esperar para os jovens do futuro? As tendências demográficas apontam para uma desaceleração no ritmo de crescimento do segmento de jovens, acarretando uma redução da participação deste grupo tanto no total da população quanto na população economicamente ativa. Na verdade, o que se espera é uma diminuição, em termos absolutos, desse contingente, como se pode ver pelo Gráfico 4. Poder-se-ia esperar, portanto, uma diminuição na taxa de desemprego entre eles? A maior escolaridade desses jovens garantirá a eles um melhor acesso ao mercado de trabalho, que exige cada vez mais qualificação e experiência?

A população idosa

Dois grandes ganhos foram experimentados pela população idosa brasileira a partir de 1993: o aumento da esperança de vida aos 60 anos, reflexo da queda da mortalidade nas idades avançadas e das melhorias nas condições de saúde; e o aumento da proporção da população coberta pela seguridade social. Ambos os ganhos beneficiaram homens e mulheres, mas de forma mais acentuada para as

Gráfico 4
Projeções das populações jovem e idosa e das taxas de crescimento
Brasil – 2000-2040



Fonte: Camarano e Kanso (2009).

últimas e foram condizentes com as recomendações do Plano do Cairo. Entre 1991 e 2005, a esperança de vida aos 60 anos apresentou um aumento de 2,4 anos para homens e de 2,7 para as mulheres. A Tabela 2 apresenta um conjunto de indicadores de condições de vida para esse segmento populacional.

Uma das consequências da redução da mortalidade nas idades mais avançadas é o aumento da proporção da população muito idosa, aqui definida como a de 80 anos e mais. A proporção deste subgrupo no total da população idosa passou de 11,4% para 13,5% entre 1993 e 2008. Embora o período de tempo não seja coincidente, os dados apontam, também, para uma melhoria das condições de saúde, medida pela independência funcional para os idosos brasileiros entre 1998 e 2003. Por exemplo, a proporção de idosos que tinham dificuldades para as atividades da vida diária diminuiu de 15,4% para 13,3% entre 1998 e 2003 (CAMARANO, 2008).

A menor mortalidade feminina leva a que as mulheres predominem entre os idosos. Além disso, as mulheres são as principais cuidadoras e as que mais demandam cuidados, pois experimentam um período mais longo do que os homens de fragilidades físicas, apesar de viverem mais. Além disso, cuidam dos seus maridos e, após a morte destes, ficam dependentes de outros para o seu cuidado. Por isso, predominam nos asilos, fazendo com que o envelhecimento seja considerado uma questão de gênero (LLYOD-SHERLOCK, 2004; CAMARANO, 2008).

Tabela 2
População idosa, por sexo, segundo algumas características
Brasil – 1993-2008

Características	Homens		Mulheres		Total	
	1993	2008	1993	2008	1993	2008
População de idosos	5.367.090	9.094.464	6.439.460	11.733.736	11.806.550	20.828.200
Participação de idosos no total da população (%)	7,4	10,0	8,5	12,2	8,0	11,1
Pessoas muito idosas (80 anos e +) em relação ao total de idosos (%)	10,1	11,8	12,5	14,8	11,4	13,5
Participam do mercado de trabalho e não é beneficiário da Seguridade Social (%)	20,3	15,8	7,4	6,6	13,3	10,6
Beneficiários da Seguridade Social que participam do mercado de trabalho (%)	30,2	28,0	14,0	13,9	21,3	20,0
Beneficiários da Seguridade Social que não participam do mercado de trabalho (%)	46,8	50,6	56,7	61,8	52,2	56,9
Não são beneficiários da Seguridade Social e não participam do mercado de trabalho (%)	2,7	4,6	21,9	16,9	13,2	11,5
Sem rendimento (%)	2,4	3,1	22,4	13,7	13,3	9,1
Recebem duplo benefício (%)	0,4	2,6	5,2	12,2	3,0	8,0
Eleitores(%) (1)	94,4	92,8	71,9	83,0	82,5	87,5
E60 (2)	16,7	19,1	19,8	22,6	18,4	20,9

Fonte: IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD 1993 e 2008; Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Disponível em: <<http://www.tse.gov.br/internet/eleicoes/distribuicao.htm>>. Acesso em: 17 jul. 2009.

(1) Os eleitores referem-se a outubro de 1992 e dezembro de 2007.

(2) Os dados de esperança de vida aos 60 anos referem-se aos anos de 1991 e 2005, respectivamente.

Vários trabalhos já apontaram os efeitos não-esperados da implementação das mudanças constitucionais relativas às políticas de renda nas condições de vida dos idosos, de suas famílias, especialmente, na redução da pobreza.²⁸ Menos de 10% dos idosos brasileiros não tinham nenhuma renda, sendo que aproxima-

²⁸ Ver, por exemplo, Sabóia (2004), Delgado e Cardoso Jr. (2004), Beltrão, Camarano e Mello (2004) e Beltrão et al. (2004), para uma análise de impacto dos benefícios de previdência rural e assistenciais na renda das famílias, e Camarano e El Ghaouri (2003) para a avaliação dos demais benefícios.

damente 85% dos sem rendimentos eram mulheres que possuíam um cônjuge. Provavelmente, na morte destes, elas receberão um benefício social. Em 1993, 73,5% dos idosos brasileiros recebiam alguma renda da Seguridade Social. Esta proporção aumentou para 76,9%. Se considerarmos a população maior de 65 anos, a proporção de beneficiários passa para 85,2%, o que permite caracterizar a Seguridade Social brasileira como universal. Estima-se que aproximadamente 13,1 milhões de domicílios com idosos eram beneficiados pela Seguridade Social em 2008. O número comparável para 1993 foi de 7,3 milhões. Além disso, a renda dos idosos tem desempenhado papel importante no sustento de sua família, que é maior do que os esperados “ninhos vazios”.²⁹

O aumento da cobertura da Seguridade Social beneficiou mais as mulheres do que os homens, embora estes tenham apresentado maior proporção de beneficiários (78,6%) do que elas (75,6%), em 2008. Como já se mencionou anteriormente, vários autores acreditam que o sistema previdenciário brasileiro privilegia as mulheres idosas em detrimento dos homens.³⁰ Isso se deve ao fato de a mulher viver mais do que os homens, em média, seis anos, em 2006, e contribuir cinco anos a menos do que os homens. Além disso, dada a menor mortalidade feminina, as mulheres tendem mais do que os homens a acumular o benefício da aposentadoria e pensão por morte. Por exemplo, em 2008, enquanto 2,2% dos homens estavam nessa condição, 12,2% das mulheres aí se encontravam. Salienta-se que esta proporção mais que dobrou no período considerado, correspondendo a 5,2% em 1993 (Tabela 2).

Foi comentado, também, que uma das razões para os “privilégios” das mulheres diz respeito à sua discriminação no mercado de trabalho, que foi experimentada, principalmente, pelas idosas de hoje durante a sua vida ativa. Como resultado, as mulheres idosas recebem proporcionalmente mais benefícios de valor mais baixo do que o dos homens: aposentadoria por idade *versus* por tempo de serviço e benefícios assistenciais (Tabela 3).

Outro ponto enfatizado tanto pelo Plano de Madri quanto pelo do Cairo foi a participação/integração do idoso na sociedade. Debert (1999) mostrou que o idoso brasileiro, especialmente a partir da década de 1980, tornou-se um ator político cada vez mais atuante na sociedade brasileira, ocupando espaço na

²⁹ Em 2008, os idosos chefiavam 24,5% dos domicílios brasileiros, cujo tamanho médio era de 2,8 pessoas.

³⁰ Ver, por exemplo, Tafner (2007) e Giambiagi (2007).

mídia e ganhando atenção da indústria do consumo, do lazer e do turismo, o que não corresponde a uma ideia da terceira idade como uma fase em que os indivíduos estão excluídos da vida pública.

Tabela 3
Distribuição dos benefícios da Seguridade Social e valor médio,
por clientela, segundo tipos
Brasil – 2007

Tipos de benefícios	Homens		Mulheres	
	%	Valor (em R\$)	%	Valor (em R\$)
Tempo de Contribuição	38,2	1.078,21	9,0	837,79
Idade	15,5	559,91	29,5	427,44
Rural	34,6	380,00	45,4	380,00
BPC+RMV	11,7	380,00	16,1	380,00
Total	100,0	629,23	100,0	374,50

Fonte: Ministério da Previdência Social/AEPS Infolog. Disponível em: <<http://www3.dataprev.gov.br/infologo>>.

Nota: O valor do salário mínimo vigente em 2007 era de R\$ 380,00.

Dois indicadores foram utilizados aqui para medir essa integração: a participação no mercado de trabalho e a proporção de idosos eleitores. A participação dos idosos no mercado de trabalho declinou, o que é esperado dada a ampliação da cobertura da Seguridade Social e o envelhecimento da população idosa. No entanto, aproximadamente 31% dos idosos participavam das atividades econômicas em 2008, proporção esta que, para os homens, correspondia a 43,8%. Entre as mulheres, a participação era de 21,4%, em 1993, e 20,5%, em 2008. Uma característica do mercado de trabalho brasileiro é a possibilidade de os aposentados retornarem a ele sem nenhum ônus. Observou-se que 28,0% dos homens e 13,9% das mulheres estavam nessa condição em 2007.

O segundo indicador utilizado foi a proporção de idosos que eram eleitores nas eleições de 1992 e 2007. Nas primeiras eleições, 94,4% dos homens idosos e 71,9% das votaram, proporções que aumentaram para 96,8% e 88,4%, respectivamente, para homens e mulheres, em 2007. Dado que a participação masculina nessa esfera já podia ser considerada bastante alta, o crescimento maior foi observado entre as mulheres.

Entre os objetivos do Plano do Cairo, está o estabelecimento de um sistema de cuidados de longa duração (formal e informal) que possa contribuir para as famílias cuidarem dos seus idosos dependentes. Um dos reflexos da legisla-

ção vigente e dos preconceitos a ela associados é a baixa oferta de instituições de longa permanência e a sua baixa utilização no Brasil. Em 2003, existiam no país aproximadamente 2,2 milhões de idosos com dificuldades para a realização das atividades da vida diária e, aproximadamente, 100 mil residiam em instituições, sendo que nem todos os residentes tinham a sua autonomia comprometida (CAMARANO, 2007). Isso significa que, pelo menos, 2,1 milhões de idosos frágeis estavam sendo cuidados ou “descuidados” pela família. Este dado indica a importância da família como a instância cuidadora ou “negligenciadora” dos idosos dependentes. Dada a quase inexistência de políticas que ajudem a família a cuidar do idoso, essa situação pode ser um elemento propulsor de violência contra o idoso.

Como já se mencionou anteriormente, as perspectivas para o médio prazo são redução em termos absolutos do contingente jovem e aumento expressivo da população idosa. Espera-se que, a partir de 2030, a população idosa seja maior do que a jovem, como mostra o Gráfico 4. Isto é resultado do atual regime demográfico: fecundidade de sub-reposição e taxas de mortalidade nas idades avançadas em declínio.

Comentários finais: o Cairo hoje, e amanhã?

Em síntese, pode-se dizer que alguns avanços no âmbito das políticas públicas brasileiras para jovens e idosos estão sendo realizados no final desta década, ilustrados pela realização de encontros, conferências, pela atuação dos Conselhos da Juventude e do Idoso, pela implementação de políticas específicas, entre outros. Mais importante é a afirmação das questões da juventude e do envelhecimento populacional na agenda das políticas públicas federais. No entanto, não se pode afirmar que a Conferência do Cairo tenha influenciado essa agenda, com exceção de algumas diretrizes para a saúde reprodutiva. Sem dúvida, a agenda de outros segmentos da ONU exerceu um impacto importante na brasileira. É o caso, por exemplo, do Plano de Madri.

A Conferência do Cairo colocou pouca atenção às questões da juventude e do envelhecimento populacional, em parte, provavelmente, pelo fato de estas questões já estarem sendo tratadas por outras conferências das Nações Unidas. O mesmo parece ter acontecido com a questão do meio ambiente e da criança. Pode ser, também, que o objetivo maior do Cairo, como das demais conferências

de população, tenha sido o ritmo de crescimento populacional, desta vez, sob a ótica dos direitos reprodutivos (não reprodutivos) dos indivíduos. No entanto, não parece ser possível desvincular a redução do crescimento populacional do envelhecimento, por exemplo.

De maneira geral, os objetivos contidos nos programas do governo federal tanto para os jovens quanto para os idosos atendem às recomendações propostas pelo Plano do Cairo e as extrapolam. No caso dos jovens, as ações governamentais brasileiras estão centradas no aumento da escolaridade, qualificação profissional, emprego, proteção contra abusos e exploração de adolescentes, prevenção da Aids e de demais DSTs e da gravidez na adolescência. As medidas propostas estão sendo consolidadas no sentido da construção de uma política de juventude voltada para as diversas dimensões que compõem a condição juvenil.

É difícil analisar o impacto dessas medidas nas condições de vida da população-alvo. O que se pode dizer é que houve aumento da escolaridade dos jovens e redução da gravidez na adolescência e dos casamentos precoces. A criação do Conselho Nacional de Juventude com a participação regulamentada de jovens atende ao objetivo proposto no Plano do Cairo de estímulo à participação política dos mesmos.

No caso da população idosa, o governo federal avançou muito nos marcos regulatórios, visando assegurar alguns direitos para este grupo, tais como renda, saúde e prevenção da violência. Esses direitos estão contemplados pelo Plano do Cairo. Os resultados são muito claros no que diz respeito à garantia de renda, às melhores condições de saúde e ao aumento da expectativa de vida nas idades avançadas.

O que se pode esperar das políticas para esses dois segmentos populacionais é que elas contribuam para uma melhora contínua e sustentada das condições de vida da população idosa e que, também, criem condições para que os atuais jovens possam chegar à última etapa da vida com independência econômica e boas condições de saúde que lhes permitam experimentar essa fase de forma ativa e saudável. Além disso, o alcance dessas condições poderá levar a uma redução dos gastos previdenciários, de saúde, da demanda por cuidados etc.

As perspectivas que se colocam para o médio prazo são a certeza da continuação nos ganhos em anos vividos e no crescimento da população idosa. Por

outro lado, predomina uma incerteza quanto à possibilidade de renda e condições de saúde para os idosos do futuro. É difícil acreditar que as tradicionais maneiras de financiar a Seguridade Social serão suficientes para lidar efetivamente com essa população num regime demográfico, onde cresce mais o segmento populacional demandante de benefícios sociais, cuidados de saúde e de longa duração e de redução da oferta de potenciais contribuintes e de cuidadores familiares. É difícil também acreditar que a nova família, em que a mulher assume a função também de provedora, possa continuar desempenhando o seu papel tradicional de cuidadora.

É muito provável que grande parte dos jovens não cumpra os requisitos para o recebimento de uma aposentadoria na fase final de sua vida se medidas de incorporação destes no sistema de seguridade social não forem tomadas no curto/médio prazo. Essas medidas deveriam se iniciar por uma forma de absorção no mercado de trabalho que lhes garanta alguma estabilidade de renda durante a sua vida adulta/ativa e quando da perda da capacidade laborativa.

Um dos objetivos do Plano do Cairo é o estabelecimento de um sistema de cuidados de longa duração, formal e informal, visando reforçar a capacidade das famílias de cuidar dos seus idosos dependentes. Isso está de comum acordo com a legislação brasileira, que é anterior ao Cairo. Dada a quase inexistência de políticas que ajudem a família a cuidar do idoso, essa situação pode gerar desvantagens para as mulheres, especialmente as pobres, que são as principais cuidadoras, e ser um elemento propulsor de violência contra o idoso. Neste caso, esse objetivo se contradiz a outros dois do próprio plano: a prevenção da violência contra idosos e as proposições de igualdade de gênero e empoderamento das mulheres. Também é contraditório com um regime de fecundidade baixa, objetivo do Cairo, que, no caso brasileiro, já é de substituição. Além disso, não são consideradas as mudanças em curso na família em quase todo o mundo.

Isso reforça a hipótese de que a preocupação com gênero no Plano do Cairo restringiu-se às mulheres, em parte, como estratégia para o alcance da estabilização populacional. Mesmo quando isso não ocorre, no caso da população idosa, as recomendações também dizem respeito apenas às mulheres, ou seja, não se leva em conta que homens idosos têm necessidades especiais e, portanto, nenhuma recomendação foi feita com respeito a eles. O mesmo ocorre com jovens do sexo masculino que têm sido vítimas da violência urbana.

No que foi possível mensurar, pode-se se dizer que tanto entre jovens quanto entre idosos, as mulheres foram as maiores beneficiárias das políticas, o que, de alguma forma, reduz o hiato de gênero. Isso aconteceu, pelo menos, com relação ao aumento da esperança de vida, da escolaridade e da garantia de uma renda na velhice.

Finalizando, para se pensar numa agenda para uma nova conferência de população deve se levar em conta a dinâmica demográfica atual. Trinta e cinco anos passados desde a primeira, quando o medo da fecundidade elevada dos países do hemisfério sul dominava a agenda das conferências de população, a realidade demográfica mudou muito. A fecundidade declinou expressivamente em quase todos esses países e a pobreza continuou sendo um desafio, embora tenha diminuído em parte deles. Os países envelheceram, o que coloca desafios novos para estes, que se somam aos já existentes. Os avanços da tecnologia médica têm permitido uma intervenção no ciclo da vida em todas as suas etapas, desde o nascimento até a morte: da reprodução assistida e clonagem até a aceleração ou prolongamento da morte. Ou seja, esses avanços interferem na dinâmica demográfica.

As grandes questões demográficas da atualidade parecem ser fecundidade de sub-reposição, envelhecimento populacional e migrações internacionais. São questões que dizem respeito, principalmente, a jovens e idosos. Isto requer que as questões do envelhecimento e da juventude ganhem mais destaque no debate populacional. Considerá-las numa nova conferência significa a necessidade de ampliação do escopo dos direitos reprodutivos. Sugere-se que, entre outros, sejam incluídos o direito à vida para os jovens e o direito a uma morte digna para os idosos.

Referências bibliográficas

ALVES, J. A. L. A Conferência do Cairo sobre População e Desenvolvimento e o Paradigma de Huntington. **Revista Brasileira de Estudos de População**, Campinas, v. 12, n. 1-2, 1995.

ALVES, J. E. D. As políticas populacionais e os direitos reprodutivos: “o choque de civilizações” versus progressos civilizatórios. In: CAETANO, A. J.; ALVES, J. E. D.; CORRÊA, S. (Orgs.). **Dez anos do Cairo**: tendências da fecundidade e direitos reprodutivos no Brasil. Campinas: Abep/UNFPA, 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, p. 129-156, jul./dez. 2003.

ANVISA. **Resolução da Diretoria Colegiada, 283**, de 26 de setembro de 2005. Disponível em <www.portalsaude.gov.br>.

BELTRÃO, K. I.; CAMARANO, A. A.; MELLO, J. L. **Mudanças nas condições de vida dos idosos rurais brasileiros**: resultados não-esperados dos avanços da seguridade social rural. Rio de Janeiro: Ipea, 2004 (Texto para discussão, 1.066).

BELTRÃO, K. I. et al. A Constituição de 1988 e o acesso da população rural brasileira à Seguridade Social. In: CAMARANO, A. A. (Org.). **Os novos idosos brasileiros**: muito além dos 60? Rio de Janeiro: Ipea, 2004, p. 321-351.

BELTRÃO, K. I. et al. **Mulher e Previdência Social**: o Brasil e o mundo. Rio de Janeiro: Ipea, 2002 (Texto para discussão, 867).

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>.

BRASIL. **Código Civil**. Lei n. 10.406, de 10 de Janeiro de 2002a. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>.

BRASIL. **Informe nacional brasileiro**. Elaborado para a II Assembleia Mundial sobre o Envelhecimento. Madri, Espanha, 2002b.

BRASIL. **Lei 8.842**, de 4 de janeiro de 1994. Dispõe sobre a Política Nacional do Idoso. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>.

BRASIL. **Lei 8.742**, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>.

BRASIL, CAMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei 4.530**, de 25 de novembro de 2004. Dispõe sobre o Plano Nacional de Juventude e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br>>.

BRASIL. **Lei 11.129**, de 30 de junho de 2005. Institui o Programa Nacional de Inclusão de Jovens – Projovem; cria o Conselho Nacional da Juventude – CNJ e a Secretaria Nacional de Juventude; altera as Leis n. 10.683, de 28 de maio de 2003, e 10.429, de 24 de abril de 2002; e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>.

BRASIL. **Decreto 1.607**, de 28 de agosto de 1995. Institui a Comissão Nacional de População e Desenvolvimento (CNPD), e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>.

CAETANO, A. J. O declínio da fecundidade e suas implicações: uma introdução. In: CAETANO, A. J.; ALVES, J. E. D.; CORRÊA, S. (Orgs.). **Dez anos do Cairo**: tendências da fecundidade e direitos reprodutivos no Brasil. Campinas: Abep/UNFPA, 2004.

CAMARANO, A. A. Cuidados de longa duração para a população idosa. **Sinais Sociais**, v. 3, p. 10-39, 2008.

CAMARANO, A. A. Instituições de longa permanência e outras modalidades de arranjos domiciliares para idosos. In: NÉRI, A. L. **Idosos no Brasil** – vivências, desafios e expectativas na terceira idade. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo; Sesc, 2007, p. 169-190.

CAMARANO, A. A. et al. **Caminhos para a vida adulta**: as múltiplas trajetórias dos jovens brasileiros. Rio de Janeiro: Ipea, 2004. (Texto para discussão, 1.038).

CAMARANO, A. A. Mulher idosa: suporte familiar ou agente de mudança? **Revista Estudos Avançados**, São Paulo, n. 49, p. 35-63, 2003.

CAMARANO, A. A.; MELLO, J. L.; KANSO, S. Proteção social para idosos dependentes: o que o Estado brasileiro tem feito? **Brasil em desenvolvimento**: Estado, planejamento e políticas públicas - 2009. Rio de Janeiro: Ipea, 2009a, 2009.

_____. Um olhar demográfico sobre os jovens brasileiros. In: ANDRADE, C. C.; CASTRO, J. A.; AQUINO, L. **Juventude e políticas sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2009b, 2009.

CAMARANO, A. A.; Pasinato, M. T. O envelhecimento populacional na agenda das políticas públicas. In: CAMARANO, A. A. (Org.). **Os novos idosos brasileiros**: muito além dos 60? Rio de Janeiro: Ipea, 2004, p. 253-292.

CAMARANO, A. A.; EL GHAOURI, S. **Famílias com idosos**: ninhos vazios? Rio de Janeiro: Ipea, 2003 (Texto para discussão, 950).

CAMARANO, A. A.; EL GHAOURI, S. K. Idosos brasileiros: que dependência é essa? In: CAMARANO, A. A. (Org.). **Muito além dos 60: os novos idosos brasileiros**. Rio de Janeiro: Ipea, 1999, p. 281-306.

CASTRO, J. A.; AQUINO, L. **Juventude e políticas sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2008 (Texto para discussão, 1.335).

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL. **Situação de abrangência da 3ª idade**. Curitiba: Coordenação Nacional da Pastoral da Terceira Idade, março de 2004.

COMISSÃO NACIONAL DE POPULAÇÃO E DESENVOLVIMENTO. **Cairo+5**: o caso brasileiro. Brasília, CNPD, 1999.

COMISSÃO NACIONAL DE POPULAÇÃO E DESENVOLVIMENTO. **Relatório da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento**. Brasília: CNPD, 1994.

DEBERT, G. G. **A reinvenção da velhice**: socialização e processos de reprivatização do envelhecimento. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo/Fapesp, 1999.

DELGADO, G.; CARDOSO Jr., J. C. O idoso e a previdência rural no Brasil: a experiência recente da universalização. In: CAMARANO, A. A. (Org.). **Os novos idosos brasileiros: muito além dos 60?** Rio de Janeiro: Ipea, 2004, p. 293-319.

DINIZ, D.; COSTA, S. Morrer com dignidade: um direito fundamental. In: CAMARANO, A. A. (Org.). **Os novos idosos brasileiros: muito além dos 60?** Rio de Janeiro: Ipea, 2004, p. 121-134.

GIAMBIAGI, F. O que as mulheres querem? In: GIAMBIAGI, F. **Reforma da Previdência: o encontro marcado.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

KNODEL, J; JONES, G. W. Post-Cairo Population Policy: Does Promoting Girl's Schooling Miss the Mark? **Population and Development Review**, New York, v. 22, n. 4, 1996.

KNODEL, J.; OFSTEDAL, M. B. Notes and commentary on gender and aging in the developing world. **Population and Development Review**, New York, v. 29, n. 4, 2003.

LLOYD-SHERLOCK, P. Ageing, development and social protection: generalizations, myths and stereotypes. In: LLOYD-SHERLOCK, P. (Org.). **Living longer: ageing, development and social protection.** London/Nova York: United Nations Research Institute for Social Development/ Zed Books, 2004.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Portaria 73**, de 10 de maio de 2001. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Redes estaduais de atenção à saúde do idoso. Guia operacional e portarias relacionadas. **Normas e Manuais Técnicos**, Brasília, 2002 (Série A).

MONTES DE OCA, V. Factores que condicionan el apoyo institucional entre la población con 60 años y más en México. Documento apresentado na **VI Reunión Nacional de la Investigación Demográfica, Sociedad Mexicana de Demografía**, A.C. El Colegio de México, July 31-August 4, 2000.

NACIONES UNIDAS. **Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento**, Viena, Austria, 1982 (Resolución 37/51).

NACIONES UNIDAS. **Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento**, Madrid, Espanha, 2002 (Resolución 57/167).

NAÇÕES UNIDAS. **Relatório preparado pelo Conselho Econômico e Social para o comitê preparatório da Segunda Assembléia Mundial sobre o Envelhecimento**, 2001.

NOVAES, R. Prefácio. In: ABRAHÃO, J.; ANDRADE, C.; AQUINO, L. (Orgs.). **Juventude e políticas sociais no Brasil**. Brasília: Ipea, 2009, 2009.

PAS – Ministério da Previdência e Assistência Social. Benefício assistencial de prestação continuada BPC – LOAS (01.01.1999 a 31.07.2000). **Manual de orientação**. Brasília, 2002.

PASINATO, M. T.; KORNIS, G. **Cuidados de longa duração para idosos**: um novo risco para os sistemas de seguridade social. Rio de Janeiro: Ipea, 2009 (Texto para Discussão, 1.371).

RUA, M.G. As políticas públicas e a juventude nos anos 90. **Jovens acontecendo na trilha das políticas públicas**. Brasília: CNPD, 1998.

SABÓIA, J. Benefícios não-contributivos e combate à pobreza de idosos no Brasil. In: CAMARANO, A. A. (Org.). **Os novos idosos brasileiros**: muito além dos 60? Rio de Janeiro: Ipea, 2004, p. 353-410.

SECRETARIA-GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Portaria 48**, de 13 de setembro de 2007. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>.

SPOSITO, M. P.; CARRANO, P. Juventude e políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Educação**, São Paulo, n. 24, p. 16-39, 2003.

TAFNER, P. Seguridade e previdência: conceitos fundamentais. In: TAFNER, P.; GIAMBIAGI, F. (Orgs.). **Previdência no Brasil** – debates, dilemas e escolhas. Rio de Janeiro: Ipea, 2007.

THE United Nations on the implementation of the Cairo Program of the Action. **Population and Development Review**, New York, v. 25, n. 3, 1999.

UNESCO. **Políticas públicas de/para/com juventudes**. Brasília: Unesco, 2004.

UNITED NATIONS. **World Programme of Action for Youth to the Year 2000 and Beyond**, 1996.

URIONA J. L.; HAKKERT, R. **Legislación social sobre adultos mayores en América Latina y El Caribe**, 2002. Mimeografado.

ZUNZUNEGUI et al. Condições e estilos de vida. In: ENGLER, T.; PELAEZ, M. B. (Orgs.), **Mas vale por viejo**. Washington D.C: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2003.

Reflexões sobre juventude no Brasil, considerando plataforma de ação sobre população e desenvolvimento Cairo 1994, a partir do texto Juventude e envelhecimento na Conferência do Cairo: 15 anos depois no Brasil, de Ana Amélia Camarano, Juliana Leitão e Mello e Solange Kanso

Mary Garcia Castro

Advirto que a pretensão aqui não é uma análise crítica do texto de Camarano, Leitão e Kanso sobre o documento de Cairo, 1994, ainda que seja comentado no corpo dessa exposição, mas gostaria também de refletir sobre limites nas análises sobre políticas de juventude, considerando alguns temas relacionados a estrutura e dinâmica populacional de jovens, com ênfase em qualidade de vida, tema que deveria nortear estudos, em particular quando se acessam avanços e limites no Brasil quanto às recomendações internacionais, literatura nacional sobre juventudes e reivindicações de movimentos sociais.

O trabalho de Camarano, Leitão e Kanso indica conhecimento e investimento nas análises sobre jovens, discute juventude e envelhecimento, sugerindo a importância de uma demografia com enfoque de ciclos de vida e curso de vida, ou seja, como reflete Mannheim (apud WELLER, 2005), via o enfoque de gerações. Assim, se o ciclo de vida norteia-se por idades, cronológicas e sociais, gerações pedem que se situe esse em contextos, tempos históricos, experiências de vida compartilhadas por coortes populacionais. Portanto, o documento sugere que se deve considerar que as idades demográfico-sociais não são estanques, valendo mais discutir seus entrelaces e princípios com que o Estado lida com sujeitos em diferentes momentos dos ciclos de vida, tópico que mais se destaca no documento, tendo a Plataforma de Cairo como parâmetro. Contudo, por especialização, estas notas partem especificamente das sessões sobre juventude, no documento dos técnicos do Ipea.

O trabalho de Camarano, Leitão e Kanso decola de um documento elaborado em um tempo histórico específico, a década de 1980, final do século XX: o Plano de Ação de Cairo, que, como reconhece os autores, representa um avanço diante da conjuntura político-cultural da época, questionando modelo de desenvolvimento não sustentável, desigualdades sociais, enfatizando saúde reprodutiva e equidade de gênero, além de propor uma cidadania ativa, pela qual os grupos vulnerabilizados deveriam ser estimulados a se organizar e participar

da edição e gestão de programas que lhes tenham como beneficiários, o que, considerando-se o estado do mundo, do país, tem avançado em programas no varejo, mas ressentindo-se da falta de investimentos estruturais.

Por outro lado, o Plano de População e Desenvolvimento de Cairo teve que se adequar a conservadorismos que ainda persistem e estando hoje ultrapassado em relação a outras Conferências da ONU e produção científica e militante, em particular no que toca a juventude e velhice, como ressaltam Camarano, Leitão e Kanso.

Segundo Camarano, Leitão e Kanso, o texto apresentado para este evento Cairo+15 abordaria as seguintes questões, considerando o Brasil:

- Qual o impacto das ações preconizadas no Programa de Ação nas ações realizadas pelo governo federal nas áreas de juventude e envelhecimento populacional?
- As ações propostas para a população jovem e idosa são condizentes com aquelas constantes no Plano Mundial de Ação para a Juventude, de 1995, e no Plano Mundial de Ação para o Envelhecimento, de 2002, também realizados pela ONU, e que o Brasil foi signatário?
- As deliberações da CIPD continuam pertinentes para a população brasileira, dado o novo regime demográfico?

Ao nosso ver, por meio de análises e referências a outros documentos internacionais sobre convenções relacionadas a juventudes, material publicado pelo Ipea e listagem de programas de governo, estas questões estão bem equacionadas, em particular as duas primeiras. Já em relação à terceira, ou seja, “se as deliberações da CIPD continuam pertinentes para a população brasileira dado o novo regime demográfico”, considerando-se que a demografia no Brasil, em particular os trabalhos da Abep, vem insistindo em focalizar mais que posições e tendências da estrutura e dinâmica demográfica, priorizando também análises sobre a qualidade de vida de populações, como bem atesta no caso de juventudes a publicação pioneira do CNPD, em 1999, sobre jovens trilhando políticas públicas no Brasil, quando se envereda inclusive por trabalhos mais qualitativos e dando lugar a vozes jovens, ponderamos que haveria que se avançar mais por outras dimensões e análises relacionadas a jovens, ampliando o elenco de referências, inclusive para questionar limitações na CIPD sobre o que seria gênero e empoderamento das mulheres.

Camarano, Leitão e Kanso já bem observam que, naquele documento da ONU, a ênfase recai sobre a educação das meninas para diminuir a fecundidade

e que “um dos objetivos do empoderamento proposto parece ter como meta a redução da fecundidade/crescimento populacional”

Já em Cairo, a linguagem foi sobre saúde reprodutiva, mas não há referências a direitos sexuais e o documento se mostra tímido e até conservador no tocante à sexualidade, alias, tema também ausente no texto dos técnicos do Ipea e que, ao nosso ver, mereceria destaque em se tratando de análise sobre juventude e também envelhecimento.

Note-se que, entre as 11 principais prioridades da 1ª Conferência Nacional de Políticas de Juventude (abril 2008, avaliação em Castro e Abramovay, no prelo), por 378 votos, os 1.850 participantes dessa Conferência acolheram proposta do grupo de Jovens Mulheres, relacionada a direitos sexuais e reprodutivos, qual seja: implementar políticas públicas de promoção dos direitos sexuais e direitos reprodutivos das jovens mulheres, garantindo mecanismos que evitem mortes maternas, aplicando a lei de planejamento familiar, garantindo o acesso a métodos contraceptivos, e a legalização do aborto.

Esses temas propostos por mulheres jovens deveriam ser mais discutidos em se tratando de análise sobre direitos humanos das e dos jovens.

Aqui nos afastamos do documento de Camarano, Leitão e Kanso, para sugerir que se deve discutir mais sobre juventude, gênero e sexualidade.

Parênteses sobre sexualidade e juventude – breves referências

Em 1997, por ocasião do XV Congresso Mundial de Sexologia, foi instituída a Declaração dos Direitos Sexuais. No que tange à sexualidade infanto-juvenil, convém lembrar a Declaração de Genebra sobre os Direitos da Criança, de 1924, e a Declaração de 1959 dos Direitos da Criança (ONU).

De acordo com a Declaração dos Direitos Sexuais, “sexualidade é uma parte integral da personalidade de todo ser humano”. Assim, o desenvolvimento total do ser humano depende da satisfação de necessidades básicas, como o desejo de contato, intimidade, expressão emocional, prazer, carinho e amor. Hoje, defende-se a ideia de que a sexualidade seja construída por meio da interação entre o indivíduo e as estruturas sociais, sendo essencial para o bem-estar individual, interpessoal e social.

Os direitos sexuais constituem, portanto, um elemento fundamental dos direitos humanos. Eles englobam o direito a uma sexualidade prazerosa, que é

essencial em si mesma e, ao mesmo tempo, um veículo fundamental de comunicação entre as pessoas, e incluem o direito à liberdade e autonomia e o exercício responsável da sexualidade (Plataforma de Ação de Beijing, 1995). São direitos humanos universais baseados na liberdade inerente, dignidade e igualdade para todos os seres humanos (Declaração dos Direitos Sexuais, 1997).

Como mencionado, os direitos sexuais e reprodutivos são direitos humanos já reconhecidos em leis nacionais e documentos internacionais.

Os direitos reprodutivos consistem em:

- direito das pessoas de decidirem, de forma livre e responsável, se querem ou não ter filhos, quantos filhos desejam ter e em que momento de suas vidas;
- direito a informações, meios, métodos e técnicas para ter ou não filhos;
- direito de exercer a sexualidade e a reprodução livre de discriminação, imposição e violência.

Os direitos sexuais significam:

- direito de viver e expressar livremente a sexualidade sem violência, discriminações e imposições e com respeito pleno pelo corpo do(a) parceiro(a);
- direito de escolher o(a) parceiro(a) sexual;
- direito de viver plenamente a sexualidade sem medo, vergonha, culpa e falsas crenças;
- direito de viver a sexualidade independentemente de estado civil, idade ou condição física;
- direito de escolher se quer ou não ter relação sexual;
- direito de expressar livremente sua orientação sexual: heterossexualidade, homossexualidade, bissexualidade, entre outras;
- direito de ter relação sexual independente da reprodução;
- direito ao sexo seguro para prevenção da gravidez indesejada e de DST/HIV/Aids;
- direito a serviços de saúde que garantam privacidade, sigilo e atendimento de qualidade e sem discriminação;
- direito à informação e à educação sexual e reprodutiva.

Distintas análises questionam o estado da nação quanto aos direitos listados. Os estudos empíricos sobre o Brasil indicam que ainda são uma utopia relações socioafetivas e sexuais que trilhem representações mais simétricas entre gêneros, respeito à diversidade, ouvindo o outro, garantindo autonomia, criativi-

dade e diferenças no querer e relacionar-se sexualmente. Se, por um lado, as pesquisas apontam mudanças, como relações sexuais fora do contrato matrimonial, relativização da virgindade como um valor social seletivo das mulheres consideradas “puras” ou “próprias para casar” (CASTRO; ABRAMOVAY; SILVA, 2004) e maior conhecimento sobre métodos anticoncepcionais entre rapazes e moças, por outro, jovens homens e mulheres reproduzem expressões de homofobia (CASTRO; ABRAMOVAY; SILVA, 2004) e têm roteiros sociais organizados por diferenças com codificações hierárquicas, o que está de acordo com a interpretação da sexualidade como construção sexual, aprendizagem que se alinha a ordenações no gênero em uma lógica de economia política e cultural. Tal perspectiva se alinha aos trabalhos de Gagnon e Simon (ver GAGNON, 2006), cuja ênfase recai no sexual como social, marcado por aprendizagens, envolvendo cenários culturais, roteiros interpessoais e intrapsíquicos. Ou seja, partimos da reflexão de Gagnon e Simon (apud ESCOFFIER, 2006) sobre sexualidade: orientarmo-nos por uma interpretação social sobre a produção da sexualidade de crianças adolescentes e jovens.

Gagnon e Simon procuraram substituir as teorias biológicas ou as teorias psicanalíticas do comportamento sexual por uma teoria social dos roteiros sexuais. Nessa teoria afirmaram que os indivíduos usam sua habilidade interativa, bem como material da fantasia e mitos culturais, para desenvolver roteiros (com deixas e diálogos apropriados), como um modo de organizar seu comportamento sexual. Eles distinguiram três níveis distintos de roteirização: *os cenários culturais*, que fornecem instruções sobre os requisitos narrativos dos papéis sociais gerais; *os roteiros interpessoais*, que são padrões institucionalizados de interação social cotidiana; e *os roteiros intrapsíquicos*, que são detalhes que o indivíduo utiliza em seu diálogo interno com as expectativas culturais e sociais de comportamentos (Simon e Gagnon 1986: 98-104). Por exemplo, os roteiros interpessoais ajudam os indivíduos a organizar sua própria auto-representação e a representação de terceiros para instaurar e exercer a atividade sexual, enquanto os roteiros intrapsíquicos organizam as imagens e os desejos que despertam e sustentam o desejo sexual dos indivíduos. **Os cenários culturais moldam os roteiros interpessoais e intrapsíquicos no contexto de símbolos culturais e papéis sociais genéricos (como os baseados na raça, no gênero ou na classe** (ESCOFFIER, 2006, p. 21, grifo nosso)

Segundo Karel van Kesteren, representante da Holanda em reunião da Mesa Diretora Ampliada do Comitê Especial de População e Desenvolvimento, em 10 e 11 de março de 2004, em Santiago do Chile (preparatórias para o debate de avaliação dos dez anos da Conferência de Cairo):

Consideramos que o aumento da equidade de gênero e a melhoria da saúde sexual dos jovens é essencial para obter o crescimento econômico e social dos povos. Os jovens devem contar com um melhor acesso a educação sexual; aconselhamento de especialistas em saúde sexual e sexualidade; e acesso a informações sobre doenças sexualmente transmissíveis e sobre a reprodução. A saúde sexual e a saúde reprodutiva são direitos humanos e constituem ingredientes indispensáveis para se alcançar as Metas de Desenvolvimento do Milênio.¹

Deve-se incentivar os e as jovens a se organizarem e questionarem tanto a lógica do mercado como outros “cenários culturais”, “roteiros interpessoais” e “roteiros intrapsíquicos” (SIMON; GAGNON, 1986 apud ESCOFFIER, 2006: 21), o que deve constar de fóruns preocupados com direitos humanos, gênero e desenvolvimento sustentável.

Material de propostas sobre saúde e sexualidade, apresentadas em conferências livres e estaduais em diversas partes do Brasil que antecederam a 1ª Conferência Nacional de Políticas de Juventude,² sugere que grupos de jovens mulheres, feministas, LGBT e outros vêm legitimando suas vozes, apelando ao Estado por políticas de direitos sexuais e reprodutivos. Na etapa de conferências nos estados e municípios (conferências livres, estaduais e consulta nacional aos povos tradicionais), o tema sexualidade e saúde contou com um total de 344 propostas, sendo o quarto tema, entre os 11, que mais recebeu propostas nessa etapa.³

Note-se que várias propostas de jovens iam no sentido de interpelar a escola, mas o problema estaria também no tipo de educação sexual que essa tem condições de compartilhar. Existe de fato no Brasil um vazio no plano de políticas públicas por uma educação que colabore em questionar a sexualidade tradicional, que invista na autoestima das mulheres jovens, na formação de uma massa crítica juvenil.

¹ In Rede Fax n 06/2004 Informativo Eletrônico da Rede Nacional Feminista de Saúde, Direitos Sexuais e Direitos Reprodutivos, ano 9, primeira quinzena de março de 2004.

² Pelas etapas preparatórias da 1ª Conferência Nacional de Juventude, realizadas em todo o Brasil, passaram “mais de 406 mil pessoas, número que coloca a 1ª Conferência Nacional entre as Conferências já realizadas nesta gestão do governo federal” (Boletim Diário da 1ª Conferência Nacional de Juventude, Secretaria de Juventude, Brasília, 29 de abril de 2008).

³ Os temas que durante as conferências livres e estaduais e consulta nacional contaram com propostas são: educação (1.087 propostas); trabalho (506); cultura (449); sexualidade e saúde (344); participação política (302); meio ambiente (280); segurança e direitos humanos (218); diversidade e políticas afirmativas (206); tempo livre, esporte e lazer (194); fortalecimento institucional e política de juventude (187); mídia, comunicação e tecnologia de informação (183); drogas (147); cidades (119); família (111); campo (94); povos e comunidades tradicionais (65). Total de propostas: 4.492.-Fonte Secretaria Nacional de Juventude, 2008.

O universo feminino juvenil, suas referências culturais, os sentidos de seus corpos são silenciados por uma educação tradicional ou por valores de uma “adulocracia” bem intencionada, mas distante de tal universo. Os tempos são propícios para o desenvolvimento de um capital cultural político juvenil, com orientação feminista própria, para que as jovens sejam sujeitos políticos por seus direitos e por sua autonomia.

Fim do parêntese sobre sexualidade e juventude, voltando ao documento base

Com essas reflexões sobre juventude e sexualidade, questionamos que se possa ter o estado da arte em políticas de juventude tão somente elencando projetos e programas. Assim, gostaria de discutir desdobramentos para o caminho metodológico seguido por Camarano, Leitão e Kanso, no que diz respeito à análise de políticas para juventudes.

Não se pretende neste trabalho fazer uma avaliação da eficácia de cada uma das políticas e programas voltados para a população jovem e idosa, que vigoram nesses 15 anos. O objetivo é apenas elencar as ações governamentais que foram elaboradas com o intuito de atender a essas populações e a relação com as propostas contidas no Plano do Cairo.

De fato, se a análise dos programas e políticas para juventudes se fixa no elenco em vigência, concorda-se com Camarano, Leitão e Kanso sobre o avanço no tratamento do tema juventudes pela esfera político decisória e como bem reflete essas autoras:

Sintetizando, pode-se dizer que, de modo geral, os atuais programas para juventude [no Brasil] apontam para uma focalização crescente nos jovens e uma maior articulação das ações entre os ministérios, muito embora ainda se encontre sobreposição de algumas ações e finalidades no seu desenho. Também, pode se dizer que os objetivos contidos nos programas elencados atendem às ações propostas pelo Plano do Cairo e vão muito além do proposto neste plano.

Entretanto, insistimos, já há críticas contemporâneas a tais programas que devem ser mais abordadas, inclusive para subsidiar como se avançar no tema juventudes e políticas.

Note-se, aliás, que já se conta no Brasil com literatura de ponta, de reconhecimento internacional, sobre juventude e sexualidade (ver, entre outros, HEILBORN et al., 2006; CASTRO; ABRAMOVAY, 2004), um movimento

crescente sobre direitos sexuais e juventudes e diversidades no plano da sexualidade, como a crítica a se ter como único padrão cultural e normativo a heteronormatividade. Hoje um dos movimentos sociais mais ativos é o LGBT, com grande participação de jovens, como se constata, por exemplo, pela sua atuação durante a 1ª. Conferência Nacional de Políticas sobre Juventudes.

O texto dos técnicos do Ipea, de alguma forma, se restringe a uma boa bibliografia no tocante à juventude no Brasil, produzida por esse Instituto, mas que seria muito mais enriquecida se acessasse a ampla literatura contemporânea brasileira voltada para políticas de juventude e participação dos/das jovens, produzida pela academia e pelos movimentos sociais de jovens.

Assim, poder-se-ia discutir mais a situação dos jovens no Brasil por um enfoque sobre qualidade de vida populacional, com temas que vêm sendo debatidos e que afetam a estrutura populacional dos jovens e sua dinâmica, tais como:

- relações de gênero e sexualidade, gravidez na adolescência, construção de masculinidades e, por aí, o lugar da escola e da família, acessando criticamente a noção idílica sobre família, a de tutela, que caracteriza o documento de Cairo;
- participação dos jovens por direitos sexuais em sua diversidade, a pressão exercida pelos jovens por uma legislação, educação e serviços de saúde mais avançada, contra a homofobia;
- o lugar do Estado nos índices de mortalidade por causas externas de jovens, em especial se pobres e negros (aliás, raça e a situação de jovens negros mereceriam mais debate), como o papel da polícia.

Faltou também, e há literatura (ver, por exemplo, CONJUVE, 2006; BANCO MUNDIAL, 2007; CASTRO; ABRAMOVAY; PONCE DE LEON, 2007), análise crítica dos programas governamentais vigentes para jovens no Brasil, inclusive o ECA e o Projovem, em especial no tocante a três princípios que os jovens organizados e os/as especialistas vêm frisando como importantes para políticas com enfoque geracional juvenil, ou seja, que não tenham apenas um tipo de jovem como beneficiário, mas que, além da ideia do jovem como um grupo de idade determinada, sejam sensíveis a trajetórias e fruição juvenil:

- incentivo ao exercício da autonomia, da criatividade, tendo os jovens também como produtores de cultura;
- os jovens não só como sujeitos de direitos, mas também com direitos de inventar novos direitos;

- os jovens como atores do desenvolvimento, o que pede olhar além de vulnerabilizações e grupos em riscos, ainda que tal ótica seja também importante.

Tal literatura sobre juventude e políticas públicas enfatiza a necessidade de se começar um debate sobre juventudes pelo seu conceito, o que é feito no texto de Camarano, Leitão e Kanso, ao destacarem o debate sobre transições, mas deve-se enfatizar, juntamente com tal enfoque, o de trajetórias, ou seja, juventude como tempo presente e tempo futuro, e a que juventude a política se refere.

No caso brasileiro, é consenso, por exemplo, entre os documentos do Conjuve (2006) e do Banco Mundial (2007), que de fato, como afirmam também Camarano, Leitão e Kanso, muito se avançou em políticas de juventude no Brasil, mas, por outro lado, aqueles autores e Castro e Abramovay (2007) frisam que as políticas de juventude no Brasil são de caráter compensatório, para jovens em situações consideradas de vulnerabilidade, ou para uma “segunda oportunidade”, como no caso de jovens que não estudam ou não trabalham e aqueles em conflito com a lei, havendo um vazio no plano de políticas na combinação do universal e do focalizado, ou seja, políticas de oportunidade e de desenvolvimento de habilidades.

No texto apresentado por Camarano, Leitão e Kanso são feitas algumas críticas às políticas de juventudes, mas suas referências são o texto de Rua (1998) e Sposito e Carrano (2003), que são anteriores a muitas das políticas atuais em vigência para essa população.⁴

Como se vem colocando em trabalhos, entre outros apresentados em fóruns da ABMP – Associação Brasileira de Magistrados e Promotores pelos Direitos das Crianças e dos Adolescentes, a legislação brasileira, aliás também a

⁴ “Em 2002, existiam 33 programas destinados, em algum grau, aos jovens brasileiros, sendo 30 criados após 1995. O maior número foi implementado entre 1999 e 2002, caracterizando uma ‘explosão da temática dos adolescentes e jovens no plano federal’. Apesar do grande número de programas, os autores mostram que a política de expansão ocorreu em um contexto de ‘fragmentação setorial e pouca consistência conceitual e pragmática’ (Sposito e Carrano, 2003, p. 22-23). Reconheceu-se que o grande avanço foi o aumento do interesse governamental nas questões relacionadas à juventude.

De acordo com esses autores, dos 33 programas elencados, apenas 18 estavam voltados especificamente para jovens. Dez apresentavam foco difuso entre crianças, adolescentes, jovens ou adultos. O restante, cinco programas, dirigia-se à população jovem apenas de modo incidental. Entre as críticas apontadas a esses programas, citam-se a falta de focalização, as limitações existentes na gestão governamental das políticas sociais como um todo, presentes, também, nas políticas voltadas para os jovens (RUA, 1998). Outras dizem respeito à realização de ações com base na oferta das instituições e não nas necessidades, a separação entre formulação e efetivação das políticas, fragmentação, dispersão de esforços e a falta de recursos em diversos níveis (Unesco, 2004).” (Camarano; Leitão; Kanso, nesta publicação).

Plataforma de Cairo, na sua boa intenção de protecionismo, tende ao punitivo e à tutela, pouco estimulando a autonomia de adolescentes e jovens.

Note-se que, no documento do Cairo, se elege a família como fórum privilegiado para proteção das crianças, adolescentes e jovens, inclusive no plano de educação sexual.

Lê-se: Ação 7.37 (capítulo D. *Human sexuality and gender relations*)

Support should be given to integral sexual education and services for young people with the support and guidance of their parents (in Programme of Action of the United Nations International Conference on Population & Development, 1994, consulta Internet)

Por outro lado, pouco se vem investindo no Brasil em uma educação para diversidade e contra desigualdades sociais, em que pesem as boas intenções de princípios. Insistimos que as políticas de juventude atualmente muito avançaram e vêm contribuindo para minimizar vulnerabilizações, mas são compensatórias, voltadas a certas juventudes e não necessariamente têm impressos gênero, raça e classe como vetores transversais.

Em síntese, mais do que ter o jovem em políticas de população, concebido como população em um ciclo etário específico, é necessário discutir a que jovens – quanto a gênero, raça, classe e orientação sexual, entre outras inscrições – se está referindo, e com que enfoque. Não basta que no documento de Cairo e nos programas do governo brasileiro se discuta inclusão das meninas nas escolas, se não se pergunta sobre a qualidade da escola e como nessa se representa culturas juvenis. Se cerca de 20% das jovens de 15 a 29 anos no Brasil, em 2006, declararam ter abandonado a escola por gravidez (UNESCO, 2006 apud ABRAMOVAY et al 2006), como bem coloca trabalhos de Heilborn (2006), muitas já haviam desistido da escola antes de engravidarem. No mesmo banco de dado da Unesco se tem uma alta proporção de jovens, rapazes e moças que consideram a escola sem sentido, ou não têm interesse na escola ou declaram que abandonaram a escola por dificuldades na aprendizagem.

Terminamos nossas reflexões considerando que o trabalho de Camarano, Leitão e Kanzol cumpre o solicitado quanto a refletir até onde foi Cairo, e concordamos com as autoras no que se refere ao fato de que “a pobreza continuou sendo um desafio”.

Mas, em relação à sua sugestão de que “uma nova conferência deveria ampliar o escopo dos direitos reprodutivos”, se, por um lado, concordamos com

suas palavras finais, de que tal ampliação “sugere que, entre outros, se considere o direito à vida para os jovens ...”, acrescentaríamos que é necessário discutir o que se entende por vida; trajetórias juvenis diversificadas; a importância de investimentos mais estruturais em oportunidades para os jovens. Deve-se considerar que muito se avançou em gênero, muito há que se investir, inclusive saindo da dicotomia básica com que se limita gênero a relações homem e mulher, e frisamos que é preciso discutir mais sobre sexualidade e o lugar das políticas públicas além do assistencial.

Referências bibliográficas

ABRAMOVAY, M. (Coord); CASTRO, M. G. (Coord.); ALVES DE SOUZA, A. N.; LIMA, F. de S.; PINHEIRO, L. de C. **Juventude, Juventudes**: o que une e o que separa. Brasília: unesco, 2006.

BANCO MUNDIAL. **Relatório de desenvolvimento mundial 2007**. O desenvolvimento e a próxima geração. Washington: Banco Mundial, 2007 (Original em inglês).

BERQUO, E. (Org). **Jovens acontecendo na trilha das políticas públicas**. Brasília: Ipea, Comissão Nacional de População e Desenvolvimento, 1998.

CASTRO, J. A. de; AQUINO, L. (Orgs.). **Juventude e políticas sociais no Brasil**. Brasília: Ipea, abril de 2008 (Texto para discussão, 1.335).

CASTRO, M. G.; ABRAMOVAY, M.; SILVA, L. B. da. **Juventudes e sexualidade**. Brasília: Unesco, 2004.

CASTRO, M. G. Políticas públicas por identidade e de ações afirmativas: acessando gênero e raça na classe, focalizando juventudes. In: NOVAES, R.; VANNUCHI, P. **Juventude e sociedade**: trabalho, educação, cultura e participação. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004, p. 275-303.

CASTRO, M.; ABRAMOVAY, M.; BUSSON, S. Gênero, juventude e sexualidade. Representações e a produção político-cultural. In: MESEDER, S. **Enlaçando sexualidades**. São Paulo: Ed. Garamond, no prelo.

CASTRO, M.; ABRAMOVAY, M.; PONCE DE LEON, A. **Juventude: tempo presente ou tempo futuro?** Dilemas em propostas de políticas de juventude. Brasília: Gife, Avina, Secretaria Nacional de Políticas de Juventude, 2007

CONJUVE. **Política Nacional de Juventude**: diretrizes e perspectivas. Brasília: Conselho Nacional de Juventude, 2006.

ESCOFFIER, J. Introdução. In: GAGNON, J. H. **Uma interpretação do desejo**. Ensaio sobre o estudo da sexualidade. Rio de Janeiro: Garamond, 2006.

GAGNON, J. H. **Uma interpretação do desejo**. Ensaio sobre o estudo da sexualidade. Rio de Janeiro: Garamond, 2006.

HEILBORN, M. L.; AQUINO, E. M. L.; BOZON, M.; KNAUTH, D. R. (Orgs.). **O aprendizado da sexualidade**: reprodução e trajetórias sociais de jovens brasileiros. Rio de Janeiro: Garamond e Fiocruz, 2006.

WELLER, W. Gênero e juventude. **Revista Estudos Feministas**, v. 13, n. 1, p. 103-106, 2005.

Os objetivos da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento (Cairo, 1994) e a política migratória brasileira

Helion Póvoa Neto
Marcia Anita Sprandel

Introdução

Esse trabalho enfoca as ações de governo quanto a políticas migratórias internacionais e a produção acadêmica a respeito da inserção brasileira no novo contexto das migrações internacionais, de 1994 a 2009.¹

Na escala internacional, as políticas migratórias são mais frequentemente analisadas no seu aspecto de medidas de intervenção e controle estatal quanto ao ingresso de imigrantes ou cidadãos estrangeiros nos diversos territórios nacionais. É mais comum, assim, o seu entendimento enquanto *políticas imigratórias*, não obstante o fato de que numerosos Estados implementaram, no passado, mas com continuidade e algumas inovações no presente, políticas de intervenção também quanto à saída de seus territórios nacionais, ou seja, mais propriamente *emigratórias* do que imigratórias. Se se preferir um entendimento

¹ Os autores gostariam de agradecer, pela interlocução, a Mary Garcia Castro e Neide Patarra, que teceram comentários sobre um esboço inicial para a redação do presente texto. Evidentemente, a responsabilidade quanto a eventuais inadequações recai inteiramente sobre os autores.

menos restrito aos sentidos dos movimentos migratórios, e mais atento às realidades de trânsito pelos territórios, haverá que se admitir também que políticas de Estado podem interferir nas migrações internacionais mesmo quando estas não têm como origem ou destino um território em causa, mas apenas fazem uso do mesmo como ponto de passagem ou estratégia para alcançar outros espaços.

Aos Estados nacionais é reconhecido, internacionalmente, o poder soberano de regular o ingresso de estrangeiros no próprio território, limitando ou impedindo sua inserção no mercado de trabalho, seu usufruto quanto aos serviços públicos e sua participação em termos dos direitos sociais e políticos garantidos aos cidadãos do país. Todavia, o chamado “direito de emigração” afirmado na Declaração dos Direitos Humanos das Nações Unidas não encontra correspondência num “direito de imigração” (ZANFRINI, 2007, p. 115).

O conceito de política migratória, num sentido amplo, refere-se à prerrogativa estatal de exercer controle sobre fluxos que chegam a, se originam de, ou atravessam um determinado território. Coerentemente com a ausência de correspondência de direitos de emigração e de imigração, afirmada no parágrafo anterior, são também assumidas como de diferentes graus de legitimidade as iniciativas estatais conforme intervenham no ingresso ou na saída de migrantes. Quanto a esta última, mesmo com o reconhecimento, da maioria dos Estados, do direito de deixar o território nacional e de a ele retornar, cabem ações de política migratória em termos do apoio aos cidadãos no exterior, da defesa de seus direitos e do apoio em caso de regresso à sociedade de origem.

Para os objetivos deste texto, entende-se a política migratória, em seu âmbito internacional, como o conjunto de atividades de Estado que buscam intervir nos fluxos migratórios com origem ou destino no país, quanto à regulação do ingresso, permanência e integração à sociedade de imigrantes, assim como no apoio aos cidadãos emigrantes em sua permanência no exterior, ou em casos de retorno.

Cabem duas observações adicionais quanto ao entendimento das políticas migratórias internacionais na atualidade.

A primeira diz respeito à existência de parâmetros, necessariamente limitados, dentro dos quais os Estados podem agir sobre processos econômicos com abrangências escalares que ultrapassam em muito os limites nacionais. Sendo restrita a possibilidade de atuar quanto às grandes causas estruturais, a chamada “governabilidade migratória” [*governabilidad migratoria*] existe frequentemente

como resposta e tentativa de minorar efeitos negativos, em processos preexistentes ao momento de formulação da política (MÁRMORA, 1997, p. 49-51). Disso se originam as, tão apontadas pela literatura, disparidades [*policy gaps*] entre objetivos buscados e efetivamente alcançados em termos de política migratória (CORNELIUS; TSUDA, 2004, p. 6).

A observação seguinte chama a atenção para o fato de que também políticas não explicitamente voltadas ao fenômeno migratório podem atuar no favorecimento, direcionamento ou contenção dos movimentos populacionais. Assim, seria possível verificar que políticas podem buscar tanto objetivos *específicos* para intervenção sobre as migrações, quanto outros que, mesmo *inespecíficos* à política migratória, atuam sobre dinâmicas e processos que acarretam efeitos, desejados ou não, nesse campo social.² Dessa forma, políticas, como a cambial, ao intervir na convertibilidade da moeda nacional (e, portanto na rentabilidade das remessas de imigrantes no país e de emigrantes no exterior), a trabalhista, ao intervir sobre as condições de contratação da força de trabalho, nacional ou não, a de direitos humanos, ao influir no tratamento de minorias e grupos desfavorecidos, etc., mesmo não sendo políticas migratórias *stricto sensu*, repercutem – mais ou menos fortemente – na dinâmica da imigração, da emigração, da migração internacional de passagem.

A presença do tema das migrações e da proposição de políticas migratórias na Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento, ocorrida no Cairo, Egito, em setembro de 1994, deve ser entendida em conjunto com outras iniciativas das Nações Unidas quanto à intervenção no campo social, especialmente durante a década de 1990.³ Com mais evidência do que nas conferências intergovernamentais anteriores, de Bucareste (1974) e México (1984), o tema das migrações apareceu, no Cairo, fortemente vinculado a algumas ênfases temáticas e programáticas nessa conferência: a interligação entre a população e os processos de desenvolvimento; o destaque aos temas globais do meio ambiente, como direitos humanos, desenvolvimento social e a questão da mulher. Vale mencionar ainda o contexto internacional de crises agudas quanto a refugiados e deslocados, como as da ex-Iugoslávia (iniciada em 1991) e de Ruanda (iniciada

² A distinção e o último termo destacado foram sugeridos por Vainer (1986, p. 19-25), num texto devotado especificamente a políticas migratórias internas no Brasil.

³ No que se refere a esta relação do tema das migrações internacionais com outras ênfases temáticas no Cairo, ver Patarra (2008, p. 304) e Castro (2008).

no ano da conferência). Foi também marcante, nesta conferência, o crescimento na participação das organizações não-governamentais (ONGs), assumindo papéis protagonistas no tratamento das questões globais.

A participação do Brasil foi precedida pela constituição, no ano anterior, de um Comitê Nacional congregando órgãos públicos federais e promovendo seminários abertos, apoiados pelo FNUAP, com participação de acadêmicos e organizações da sociedade civil, contando também com assessoramento de especialistas no campo dos estudos populacionais.

O documento resultante desse processo sintetizou posições que seriam defendidas no Cairo, num total de oito, das quais uma dedicada especificamente aos direitos dos migrantes e outras relacionadas, explícita ou implicitamente, ao tema migratório.

Na PrepCon realizada em 1992 na sede da ONU em Nova York, quando se discutiu e organizou a versão preliminar do texto a ser apresentado no Cairo, ficou evidente quem seriam os grandes debatedores: o Vaticano, de um lado; e a administração Clinton, do outro. A Conferência, de fato, seria marcada por polêmicas, sobretudo quanto a questões populacionais envolvidas com conceitos e valores, como as concernentes aos direitos individuais, à família e à procriação. Também a influência do fundamentalismo islâmico, no Cairo, gerou significativa polêmica quanto à condenação de propostas relativas à sexualidade e à igualdade de direitos entre os sexos (ALVES, 1995).⁴

O capítulo X das resoluções da Conferência, referente às migrações internacionais, começa por reconhecer a inserção do tema nas relações internacionais, em suas dimensões econômicas, políticas e culturais. Aponta também para a relação entre migrações internacionais, processos de desenvolvimento, problemas de pobreza, degradação ambiental, guerra, insegurança e violações de direitos humanos. São propostos quatro grandes grupos de recomendações para os governos nacionais, que são abordados no presente texto: migrações internacionais e desenvolvimento; migrantes documentados; migrantes indocumentados; e refugiados, solicitantes de asilo e deslocados. Cada grupo de recomendações é apresentado juntamente aos desenvolvimentos previstos no sentido da sua efetivação, ou busca, no caso específico brasileiro.

⁴ O autor referido foi delegado brasileiro na Conferência do Cairo, em 1994.

Migrações internacionais e desenvolvimento

O primeiro grupo de recomendações de Cairo refere-se à relação entre migrações internacionais e desenvolvimento, partindo do pressuposto de que a migração internacional ordenada pode ter efeitos positivos nas áreas tanto de origem como de destino.

Supõe-se que governos devem, ao mesmo tempo, atuar junto às causas da migração, viabilizando a permanência no país, e apoiar os cidadãos emigrantes, no caso de seu retorno e de suas remessas para as áreas de origem. No que se refere às entradas de imigrantes, a possibilidade do trabalho temporário deve ser considerada também passível de apoio. Este primeiro grupo de recomendações finaliza com o estímulo à melhor coleta de informações pertinentes às migrações, bem como sua adequada disseminação.

Como desenvolvimento recente de política relacionada a este grupo de recomendações, cabe assinalar a realização, em agosto de 2008, na cidade de Itapeverica da Serra (SP), do seminário Diálogo Tripartite sobre Políticas Públicas de Migração para o Trabalho, organizado pelo Conselho Nacional de Imigração (CNIg) do Ministério do Trabalho e Emprego e pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), com a participação de órgãos de governo, sindicatos patronais e de trabalhadores, representantes de associações de apoio a migrantes e acadêmicos.

Deste encontro, foi aprovado um documento com uma série de recomendações gerais, norteadoras de políticas públicas para migrações em processo de construção no país (ver *box* a seguir).

Recomendações gerais:

1. É urgente a adoção de uma nova Lei que discipline a temática migratória de forma coerente com a atual Constituição Federal brasileira, haja vista que a norma em vigor não está pautada nos direitos humanos das(os) migrantes e tampouco contempla a temática da emigração;
2. A legislação brasileira, em especial o anteprojeto de lei que substituirá o atual Estatuto do Estrangeiro (Lei 6.815/1980), doravante denominado “APL Migrações”, necessita ser adequada aos instrumentos internacionais de proteção à trabalhadora e ao trabalhador migrante e suas famílias;
3. As políticas migratórias devem adotar como paradigma a proteção às trabalhadoras e aos trabalhadores migrantes e suas famílias, com especial atenção à situação da mulher, das crianças e dos adolescentes;
4. É preciso considerar a centralidade da temática do trabalho no que concerne ao fenômeno migratório, bem como a importância do diálogo social no estabelecimento de políticas públicas voltadas às migrações;

(continua)

(continuação)

Recomendações gerais:

5. É necessária a simplificação dos procedimentos burocráticos relativos a migrantes e qualificação de servidores públicos para um adequado atendimento às trabalhadoras e trabalhadores migrantes e suas famílias;
6. É necessário produzir informações estatísticas e estudos qualificados que apreendam as especificidades do cotidiano das trabalhadoras e dos trabalhadores migrantes e das redes envolvidas;
7. Os acordos do MERCOSUL nas áreas migratória e trabalhista devem ser amplamente divulgados e conhecidos, visando a fortalecer a integração regional;
8. As políticas públicas voltadas à inserção de imigrantes no mercado de trabalho, bem como de brasileiras(os) que regressam do exterior, devem levar em consideração a necessidade de programas que atendam à multiplicidade e diversidade dos fluxos migratórios;
9. As políticas públicas de trabalho, emprego e renda devem prever estratégias específicas para as famílias de brasileiras(os) retornadas(os);
10. É preciso ampliar o acesso às políticas públicas de trabalho, emprego e renda nos territórios onde haja maior emigração de brasileiras(os);
11. É necessário realizar campanhas informativas e de esclarecimento sobre direitos e deveres de imigrantes, visando a favorecer a integração no Brasil, bem como sobre as providências necessárias para a migração laboral de cidadãs(ãos) brasileiras(os) ao exterior.
12. É necessário haver reflexão, esclarecimento e aplicação de linguagem adequada nas discussões sobre migração, evitando a utilização de termos com conotação de “criminalização”. (BRASIL, 2008, p. 3-5).

Atuação junto às causas da migração, viabilizando a permanência no país

O governo brasileiro vem desenvolvendo políticas econômicas voltadas ao desenvolvimento com geração de emprego, transferência de renda e fortalecimento da rede de proteção social. Embora a pobreza e o desemprego não sejam fatores que isoladamente levem à decisão de emigrar, tais políticas, ainda que não especificamente migratórias, indicam alguns resultados impactantes na redução da desigualdade e na geração de emprego.

Conforme dados do Ipea, recentemente divulgados, a crise econômica internacional não prejudicou a trajetória de queda da pobreza iniciada em 2004.⁵ Nos seis primeiros meses de manifestação da crise (outubro de 2008 a março de 2009), o número de pobres nas regiões metropolitanas decresceu em quase 316 mil. A política de valorização do salário mínimo⁶ e a rede de garantia de renda aos pobres, que alcança 34% da população (BRASIL, 2009), seriam possíveis razões para a queda.

⁵ Portal Fator Brasil, 20/05/2009.

⁶ O salário mínimo teve reajuste nominal de 133% e aumento real de 64%, acima da inflação medida pelo INPC/IBGE (jan/03-jun/09).

A renda cresceu em todos os segmentos, sendo que a dos 10% mais pobres aumentou 22,2% e a dos 10% mais ricos, 0,3% entre 2002 e 2007. O crescimento da renda das mulheres foi mais intenso do que o dos homens e diminuiu a diferença da renda entre brancos e negros. Em termos de Índice de Gini, a desigualdade de renda domiciliar reduziu-se de 0,553 em 2002 para 0,520 em 2007 (-6%) (BRASIL, 2009). Um estudo da FGV indica a expansão da classe média, ao mesmo tempo em que a proporção de trabalhadores formalizados tem avançado, no período 2003-2008 (NERI, 2009). Tais resultados, que apontam para o fortalecimento do mercado interno de consumo, são estimulados por políticas como o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), Territórios de Cidadania, Microcrédito, Programa Minha Casa Minha Vida e Programa Bolsa Família.⁷

O resultado efetivo de tais programas em termos de suas implicações para a mobilidade populacional ainda está por ser avaliado. É possível formular a hipótese de que, sendo a migração – interna e internacional – estratégia de sobrevivência tanto para migrantes quanto para os que contam com suas remessas, seriam de se esperar efeitos dos programas referidos em termos do retorno de migrantes, ou de uma maior retenção dos mesmos nas suas áreas de origem. Resta verificar tal hipótese em termos tanto da efetividade da relação entre programas e retenção migratória quanto do encadeamento entre fluxos internos e internacionais.⁸

Apoio a cidadãos emigrantes

Alguns desenvolvimentos notáveis da política migratória internacional brasileira podem ser buscados nas políticas recentes de apoio aos brasileiros no exterior ou em trânsito nas áreas de fronteira. Exemplos nesse particular são as gestões do Ministério das Relações Exteriores no sentido do reconhecimento da presença de expressivas comunidades de emigrantes fora do país, criando novos postos consulares de atendimento, estimulando o registro de brasileiros indocu-

⁷ Em maio de 2009, cerca de 1,7 milhão de famílias receberam os benefícios do Bolsa Família. Com a inclusão bancária, as famílias pobres têm mais facilidade de acesso ao crédito e a outros serviços financeiros. As famílias participam, também, de projeto de educação financeira, que aborda planejamento financeiro familiar, produtos e serviços bancários, empreendedorismo e informações básicas sobre crédito, microfinanças e pequenos negócios. O Bolsa Família também estimula a escolarização, a saúde e a qualificação profissional.

⁸ Uma exploração inicial, não conclusiva, quanto à relação entre programas de transferência de renda e retenção migratória, encontra-se em Aranha e Januzzi (2008).

mentados junto aos mesmos e promovendo fóruns de debate e organização de tais comunidades.

Na estrutura da Chancelaria existe uma Divisão das Comunidades Brasileiras (DBR), ligada ao Departamento Consular e de Brasileiros no Exterior, parte da Subsecretaria-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior (SGEB). As principais atribuições da DBR são: compilar e processar dados sobre as comunidades brasileiras no exterior; estabelecer canais de comunicação entre elas e com o Itamaraty; ajudá-las a se organizarem e se associarem; acompanhar e negociar acordos internacionais que as beneficiem; coordenar, junto aos demais órgãos do governo brasileiro, ações e políticas em seu apoio. A DBR é divisão da SGEB com responsabilidade principal pela implementação do sistema de Conferências “Brasileiros no Mundo”, que constitui um dos principais canais de diálogo entre o governo do Brasil e os seus nacionais no exterior.⁹

Na perspectiva da atuação de organizações da sociedade civil, especialmente aquelas voltadas à defesa dos direitos dos migrantes, é importante ressaltar que tanto as conferências promovidas pelo Ministério das Relações Exteriores quanto outras que as antecederam, sem o mesmo apoio oficial, vêm sendo fóruns de fortalecimento dessas organizações. Tais encontros têm se constituído em espaços para o crescimento da mobilização de migrantes no sentido do cumprimento de seus direitos já existente, da proposição de novos direitos e do desenvolvimento da interlocução entre Estado e sociedade civil.¹⁰

O processo de organização política das comunidades de brasileiros no exterior teve como marco inicial o I Simpósio Internacional sobre Emigração Brasileira, promovido pela Casa do Brasil de Lisboa, uma das mais antigas e atuantes organizações de brasileiros no exterior, com apoio do Itamaraty. Além do Grupo Atitude da Suíça, do jornal *Brazilnews* do Canadá e da própria Casa do Brasil, participaram do encontro representantes de agrupamentos de brasileiros na Europa, Estados Unidos e Japão. Vale registrar a participação de

⁹ A Divisão das Comunidades Brasileiras do Ministério das Relações Exteriores apresenta um portal na Internet, com dados sobre assistência consular, organizações de brasileiros no exterior e um repositório bibliográfico sobre a produção acadêmica a respeito da emigração de brasileiros (<http://www.brasileirosnomundo.mre.gov.br/>).

¹⁰ Cabe mencionar, nesse particular, organizações como a Casa do Brasil de Lisboa, a **Rede Brasileiras e Brasileiros** no Exterior, o Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH), a Pastoral dos Brasileiros no Exterior (PBE) da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e o Centro de Apoio ao Migrante/Cami, do Serviço Pastoral dos Migrantes (SPM).

representantes do Congresso Nacional brasileiro, que já vinha atuando como mediador de diversos agrupamentos de brasileiros no exterior.

Uma das expressões desta mobilização foi I Encontro Ibérico da Comunidade de Brasileiros no Exterior (maio de 2002), promovido pela Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão de Brasília, com o apoio da Casa do Brasil em Lisboa, Cáritas, Pastoral dos Migrantes da CNBB e Instituto Migrações e Direitos Humanos. Contou com a presença de dezenas de autoridades e órgãos públicos dos dois países, além de associações de brasileiros, igrejas e universidades, tendo resultado no Documento de Lisboa, cuja principal reivindicação é a de que o Estado brasileiro garanta aos emigrantes brasileiros seus direitos de cidadania, por meio de políticas públicas voltadas para sua defesa.

Em Boston (EUA), em 2005, aconteceu o I Brazilian Summit. Participaram do evento 300 pessoas, entre lideranças comunitárias, pesquisadores e especialistas em migrações, parlamentares brasileiros da “CPMI da Emigração Ilegal”, diplomatas brasileiros e autoridades norte-americanas. O resultado de três dias de debate foi a Carta de Boston, que reivindica do governo brasileiro abertura de novos consulados nos EUA e reestruturação do corpo funcional, adoção de uma política de Estado para lidar com interesses e necessidades dos brasileiros no exterior, entre outras medidas.

Em 2007, ocorreu o II Encontro de Brasileiras e Brasileiros no Exterior (Bruxelas) e foi formada uma Rede de Organizações que trabalham com cidadãs e cidadãos brasileiros na Europa. O Encontro contou com a participação de 70 pessoas, representando instituições de 11 países europeus (Alemanha, Áustria, Bélgica, Espanha, França, Holanda, Inglaterra, Irlanda, Itália, Portugal e Suíça) e do Brasil, além de representantes do governo brasileiro (Ministério do Trabalho e da Justiça) e do Legislativo Federal, acadêmicos e pesquisadores voltados a esta temática.

Um dos principais resultados do evento foi a criação de uma Rede de Organizações que trabalham com cidadãs e cidadãos brasileiros na Europa. Seu documento final, intitulado Documento de Bruxelas, incorpora, integralmente, o Documento de Lisboa e reivindica, entre outros pleitos, encontros periódicos com o Ministério de Relações Exteriores, redução de custos e simplificação da burocracia para obtenção de documentos, política permanente do Estado brasileiro em defesa dos direitos fundamentais dos seus cidadãos, e o reconhecimento da Rede de Brasileiros e Brasileiras na Europa como fórum

permanente da sociedade civil organizada para o trato das questões de interesse da comunidade.

Um exemplo de campanha iniciada com a mobilização de organizações de emigrantes brasileiros, que chegou a obter sucesso em termos de mudança na lei de nacionalidade brasileira, foi o chamado movimento dos “Brasileirinhos Apátridas”. A Emenda constitucional 54/07, promulgada em setembro de 2007, restituiu a nacionalidade brasileira nata aos filhos de brasileiros nascidos no exterior. A “novidade” da emigração brasileira, a partir da década de 1980, deu origem a uma brecha legal que lançava os filhos de emigrantes, nascidos em países não praticantes do *jus solis*, numa situação de apatridia.¹¹

A primeira edição da Conferência Brasileiros no Mundo aconteceu em 2008, no Rio de Janeiro, com o objetivo declarado de permitir debate aberto e abrangente sobre a emigração brasileira e as políticas públicas para brasileiros no exterior. Estavam presentes representantes dos Ministérios das Relações Exteriores, do Trabalho e Emprego, da Previdência Social e da Educação, entre outros, acadêmicos e líderes comunitários e membros de associações de apoio a brasileiros no exterior. A Conferência cumpriu, em termos do processo de mobilização das organizações de brasileiros no exterior, um papel dinamizador no mesmo sentido dos encontros anteriores no exterior e dos que continuam ocorrendo com emigrantes fora do país. A segunda Conferência acontecerá em outubro de 2009, também no Rio de Janeiro. Vale registrar que, da parte das comunidades, um dos temas mais mobilizadores tem sido o da discussão sobre a representatividade política no Congresso Nacional.¹²

Merece nota, ainda, a atuação do Ministério do Trabalho e Emprego, que abriga o Conselho Nacional de Imigração, na busca pela promoção do assim chamado “trabalho decente” de brasileiros no exterior. No início de 2008, o CNIg lançou a cartilha *Brasileiras e brasileiros no exterior – informações úteis*. Trata-se de um importante instrumento de conscientização, informação e alerta aos emigrantes brasileiros. Atualmente está sendo distribuída gratuitamente nos postos de emissão de passaporte no Brasil e nos Consulados Brasileiros no Exterior e também conta com edição on-line (http://www.mte.gov.br/cartilha_exterior/default.asp).

¹¹ O sítio do movimento está em <<http://www.brasileirinhosapatridas.org/>>.

¹² A proposta do “28º estado da federação” conta já com sítio na Internet e a publicação do livro *O estado dos emigrantes* (Meihsy, Bellino, 2008).

O CNIg aprovou, ainda, recomendação para que o Ministério das Relações Exteriores promova a assinatura do Brasil à Convenção Internacional para a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias.

Com vistas a levar maior apoio e proteção aos trabalhadores e às trabalhadoras brasileiras no exterior, o MTE, em conjunto com o CNIg, vem desenvolvendo, no exterior, o projeto Casa do Trabalhador Brasileiro. Tais "Casas" objetivam ser locais onde trabalhadores brasileiros poderão buscar informação sobre trabalho, direitos e deveres como migrantes nos países onde se encontram, bem quanto ao que fazer em caso de problemas na relação de trabalho. A primeira "Casa" foi inaugurada, em 2008, na fronteira entre Brasil e Paraguai. Seguiu-se, em 2009, a Casa do Trabalhador Brasileiro em Hamamatsu, no Japão, fruto de parceria com o Ministério das Relações Exteriores do Brasil.

Diante da crise financeira mundial, o CNIg criou, em fevereiro de 2009, um Grupo de Acompanhamento do Cenário Internacional e a Necessidade de Novas Políticas Migratórias. Este grupo teve intenso trabalho entre fevereiro e março deste ano, constatando a gravidade da situação dos brasileiros no exterior e um substancial fluxo de regresso ao país. Na reunião ordinária de abril, o Grupo de Acompanhamento apresentou um conjunto de medidas destinadas aos trabalhadores brasileiros no exterior e àqueles que estão regressando ao Brasil, que devem ser adotadas pelo governo: criação de uma comissão bilateral entre Brasil e Japão para tratar do tema "emprego"; criação de cursos de qualificação especialmente destinados aos brasileiros/as que tenham regressado ao Brasil; criação de pontos focais nas Superintendências e Gerências do MTE nos estados e cidades que estejam recebendo o maior fluxo de retornados, com o fim de receber e atender às demandas dessas pessoas; regulamentação da atuação das agências privadas de recrutamento e envio de trabalhadores brasileiros ao exterior, visando tornar esse processo mais protegido e seguro; autorização do saque do FGTS pelos brasileiros que estejam no exterior mas tenham contas inativas no Brasil; e criação de canais de comunicação via Internet e telefone com os brasileiros/as no Japão.

Apoio a imigrantes

A lei de estrangeiros vigente no Brasil encontra-se defasada, baseada que foi nos pressupostos da segurança nacional dos tempos do governo militar. Um

aggiornamento da política migratória brasileira tem sido possível em função das decisões do Conselho Nacional de Imigração (CNIg), ligado ao Ministério do Trabalho. Suas portarias e recomendações modernizaram o tratamento da questão e tiveram papel fundamental para que, em julho de 2009, o governo enviasse ao Congresso Nacional uma nova legislação migratória, baseada na defesa dos direitos humanos, resultado de consulta pública e de ampliado e intenso debate intragovernamental.

A postura do governo brasileiro nos fóruns internacionais tem sido de defender o direito de ir e vir dos migrantes. Internamente, isso se traduz no estímulo aos Acordos de Livre Residência do Mercosul, Bolívia e Chile. Em 31 de julho último, o governo paraguaio, o único do bloco a não ter ratificado, ainda, o acordo de residência do Mercosul e países associados, sanou esta lacuna, abrindo o caminho para que estes países passem a ter regras comuns quanto a fluxos migratórios.

A demora da entrada em vigor dos acordos de livre residência levou à bilateralização entre o Brasil e alguns dos países do bloco. No caso específico dos bolivianos, um dos grupos mais numerosos e vulneráveis de estrangeiros no Brasil, houve um Acordo de Regularização Migratória assinado, em 15 de agosto de 2005, entre os governos boliviano e brasileiro, cuja vigência foi ampliada até 14 de setembro de 2007, mediante o Ajuste Complementar firmado por Notas Reversais de 6 de setembro de 2006. Posteriormente, houve a prorrogação do referido Acordo de Regularização Migratória e de seu Ajuste Complementar, pelo período adicional de um ano, a partir de 15 de setembro de 2007, com o objetivo de alcançar a regularização efetiva de nacionais nos territórios de ambos os países.

Em janeiro de 2009, o Decreto n. 6.737 promulgou acordo entre os governos do Brasil e da Bolívia para permissão de residência, estudo e trabalho a nacionais fronteiriços brasileiros e bolivianos, celebrado em Santa Cruz da Serra, em 8 de julho de 2004. A experiência de acordos fronteiriços começou em 2004, quando o Decreto n. 5.105 promulgou o acordo entre os governos brasileiro e uruguaio para permissão de residência, estudo e trabalho a nacionais fronteiriços brasileiros e uruguaios, de 21 de agosto de 2002. Um terceiro acordo fronteiriço encontra-se tramitando em regime de urgência no Congresso Nacional, celebrado em Puerto Iguazu, em 30 de novembro de 2005, entre a República Federativa do Brasil e a República Argentina, sobre localidades fronteiriças vinculadas.

No que se refere à atuação do CNIg, temos a Resolução 9/2008, para que o MRE promova a assinatura pelo Brasil da Convenção Internacional para a Proteção dos Direitos dos Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias; a Resolução Normativa 80/2008, que facilitou a obtenção de visto de trabalho por cidadãos sul-americanos no Brasil; a RN 84/2009, que facilitou a obtenção de visto permanente para pequenos empreendedores sul-americanos no Brasil; o encaminhamento da ratificação da Convenção nº 143 da OIT (Trabalhadores Migrantes – Disposições Complementares); a recomendação para que haja a “bilateralização” do Acordo de Residência entre Brasil e Bolívia; e o apoio à anistia para imigrantes indocumentados.

A anistia foi aprovada em julho de 2009, beneficiando potencialmente todo estrangeiro que entrou no país até fevereiro de 2009, com isenção de multas e taxas reduzidas. A resolução, pleiteada há anos por grupos ligados aos direitos humanos e aos segmentos afetados, contribui para que os imigrantes tenham acesso ao mercado de trabalho com as mesmas garantias legais dos brasileiros: carteira assinada; saúde pública; educação gratuita, acesso ao sistema bancário e ao crédito; e o direito de ir e vir dentro do território. Esta é a quarta vez que o Brasil concede o benefício a estrangeiros que já moram no país – houve anistias em 1980, 1988 e na última, em 1998, quase 40 mil pessoas foram legalizadas.

Coleta de informações sobre migrações e sua disseminação

No que tange à coleta e disseminação de informações demográficas sobre migrações, destacam-se as iniciativas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), responsável pelo Censo e pela coleta de informações estatísticas em geral, no sentido de aperfeiçoar a percepção da diversidade étnica e da presença de imigrantes no país, bem como de aquilatar, mesmo indiretamente, a presença no exterior de integrantes das unidades familiares.

Entre as recomendações do seminário Diálogo Tripartite sobre Políticas Públicas de Migração para o Trabalho, para um plano de ação norteador das políticas migratória do governo brasileiro, destaca-se o subgrupo “2. Base de Conhecimento: Estudos e Estatísticas”, que determina:

2.1. Recomendação ao CNIg para que, antes de 2010, estabeleça a organização, consolidação e disponibilização do acesso a uma base de conhecimentos que contemple: um sistema de informações estatísticas e o conhecimento qualitativo existente mediante pesquisas, documentos, legislações e normas jurídicas nacionais e internacionais;

- 2.2. Na estruturação do sistema de informações estatísticas, é recomendável que os dados permitam a verificação quanto às dimensões de gênero, etnia, nacionalidade e outros fatores de influência na vulnerabilidade dos migrantes;
- 2.3. O sistema de informações deve consolidar informações estatísticas pertinentes, de distintas fontes, com suas periodicidades e especificidades, a serem trabalhadas no sentido de produção de indicadores;
- 2.4. A consolidação do conhecimento significa a sistematização de pesquisas acadêmicas, normas, acordos e demais estudos, com *links* e sistemas de busca de informações nacionais e internacionais relacionados. Esse sistema, entre outras dimensões, deve compilar a legislação dos vários países e normas internacionais a respeito do tema migratório;
- 2.5. É recomendável que tal base de informações se consolide no Ministério do Trabalho e Emprego, pela ligação intrínseca entre migração e trabalho, e possua prazos regulares para sua atualização, além de ter contínua e ampla divulgação dos seus resultados;
- 2.6. Para o fortalecimento da base de informação recomenda-se que seja ressaltada a importância da atualização constante dos dados e ainda que os órgãos públicos incluam em seus formulários ou pesquisas encomendadas informações sobre migração internacional;
- 2.7. O CNIg deve funcionar como indutor de novas pesquisas, recomendando e apoiando a produção científica necessária à formulação da política migratória sobre temas considerados importantes, tais como: necessidade de mão-de-obra especializada em áreas específicas, receptividade e perda de trabalhadoras(es) altamente qualificadas(os), territórios ligados a redes sociais de migrações internacionais, pesquisas qualitativas que apreendam as especificidades do cotidiano das trabalhadoras e dos trabalhadores migrantes;
- 2.8. Após as ações de consolidação da base de conhecimentos, propõe-se a criação do Observatório Brasileiro das Migrações para congregar, divulgar e produzir conhecimento e relatórios anuais sobre o tema;
- 2.9. Recomenda-se que o Observatório Brasileiro das Migrações seja formado por uma rede parceira de órgãos governamentais e instituições de pesquisa, a fim de estimular a produção de conhecimento e relatórios anuais de especial interesse do ponto de vista das políticas públicas para as migrações;
- 2.10. Criação de Grupo de Trabalho no âmbito do CNIg para estudar os fluxos de imigrantes em situação migratória irregular, considerando que o eixo da política migratória brasileira deve se basear no contexto migratório de fato existente no país;
- 2.11. Realização de estudos sobre práticas de absorção e integração de trabalhadoras e trabalhadores migrantes em outros países;
- 2.12. Realização de estudos sobre as experiências de outros países relativas à regularização migratória por comprovação de atividade laboral;
- 2.13. Realização de estudos sobre as experiências de outros países referentes à gestão dos cadastros e ao processamento da documentação de imigrantes por órgãos desvinculados das forças policiais ou de segurança; (BRASIL, 2008, p.8-9)

Vale apontar que, com o apoio da Comissão Nacional de População e Desenvolvimento (CNPd) e da Organização Internacional para as Migrações (OIM), está sendo finalizado o Projeto Perfis Migratórios. BRASIL. A OIM já apoiou a realização do Perfil Migratório da Argentina e o do Equador. A elaboração do perfil migratório brasileiro tem também o apoio do CNIg, que o situa como desdobramento das recomendações do Diálogo Tripartite. Será uma primeira tentativa de contabilizar e problematizar as informações disponíveis sobre brasileiros no exterior e estrangeiros no Brasil, políticas públicas e remessas.

Migrantes documentados

O segundo grupo de recomendações da Conferência do Cairo, no que tange às migrações internacionais, refere-se à importância de estender, aos grupos de imigrantes e familiares em situação regular, tratamento igual ao dispensado aos nacionais no que se refere a direitos humanos básicos. Especial cuidado deve ser dedicado à proteção de grupos como o das mulheres e das crianças migrantes, em face da sua particular vulnerabilidade, bem como quanto à proteção da unidade das famílias, por meio de políticas adequadas de reunificação familiar.

Sendo um país constituído, social e demograficamente, com o concurso de importantes fluxos migratórios internacionais, o Brasil contou, durante boa parte de sua história, com políticas bastante explícitas de atração e regulação da imigração. Encerrada a fase dita “histórica” da imigração, as leis devotadas especificamente à mesma reduziram-se quanto à explicitação de objetivos específicos de política imigratória. A chamada Lei dos Estrangeiros, ainda em vigor, herdeira de um período no qual a presença do imigrante não era mais explicitamente estimulada e chegava a ser objeto de preocupações quanto à segurança nacional, encontra-se em vias de reformulação.

Na Exposição de Motivos, que acompanha o projeto de legislação que norteará a política nacional de migração, enviada pelo governo ao Congresso em julho de 2009,¹³ a nova lei é apresentada como reflexo do esforço para que o Brasil possa adequar-se à realidade migratória contemporânea e às expectativas mundiais, convergindo para uma nova política de imigração que considere, em

¹³ O PL 5.655/2009 está disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/674695.pdf>>. Sua tramitação, em: <http://www2.camara.gov.br/proposicoes/loadFrame.html?link=http://www.camara.gov.br/internet/sileg/prop_lista.asp?fMode=1&btnPesquisar=OK&Ano=2009&Numero=5655&sigla=PL>.

especial, o desenvolvimento econômico, cultural e social do país. Se o Estatuto do Estrangeiro, ainda vigente, tem como foco a segurança nacional, na proposta da nova lei a migração é tratada como um direito do homem, ao se considerar que a regularização migratória seja o caminho mais viável para a inserção do imigrante na sociedade. A importância de se acolher bem os imigrantes, até mesmo pela sua notada contribuição para o desenvolvimento do país, merece destaque no documento.

Em seu artigo 2º, determina que a aplicação da lei deverá nortear-se pela política nacional de migração, garantia dos direitos humanos, interesses nacionais, socioeconômicos e culturais, preservação das instituições democráticas e fortalecimento das relações internacionais. O art. 3º determina que a política nacional de migração contemplará a adoção de medidas para regular os fluxos migratórios, de forma a proteger os direitos humanos dos migrantes, especialmente em razão de práticas abusivas advindas de situação migratória irregular.

PL-5655/2009. Dispõe sobre o ingresso, permanência e saída de estrangeiros no território nacional, o instituto da naturalização, as medidas compulsórias, transforma o Conselho Nacional de Imigração em Conselho Nacional de Migração, define infrações e dá outras providências.

- Dividido em nove títulos e 160 artigos, o projeto trata, em linhas gerais: (i) da política nacional de migração; (ii) dos direitos, deveres e garantias do estrangeiro; (iii) dos documentos de viagem, dos vistos, da residência e da condição de asilado; (iv) da entrada, do registro e da saída de estrangeiros; (v) da naturalização, da repatriação, da deportação, da expulsão e da extradição; (vi) das infrações e das sanções; e (vii) da transformação do Conselho Nacional de Imigração em Conselho Nacional de Migração.
- Principais inovações: (i) a atuação de estrangeiros em regiões consideradas estratégicas, como é o caso das áreas indígenas, homologadas ou não, e das áreas ocupadas por quilombolas ou por comunidades tradicionais, somente poderá ocorrer mediante prévia autorização dos órgãos competentes; (ii) ampliação de quatro para dez anos do prazo mínimo para naturalização ordinária, podendo ser reduzido para cinco anos em situações específicas; (iii) regulação da naturalização extraordinária; (iv) a incorporação da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre extradição visando solucionar controvérsias como a possibilidade de extradição de brasileiro naturalizado, por envolvimento em tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, quando o crime for caracterizado com prova da materialidade e indícios de autoria e a flexibilização da exigência de dupla incriminação, dentre outros; (v) a transformação do Conselho Nacional de Imigração em Conselho Nacional de Migração, na estrutura básica do Ministério do Trabalho e Emprego, que permitirá ampliar o foco e abarcar situação de grande contingente de brasileiros no exterior, de modo a ensinar o estabelecimento de uma política nacional de migração.

É importante fazer referência, aqui, à falta de assinatura e ratificação pelo Brasil, até o presente momento, da Convenção Internacional para a Proteção dos Direitos dos Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias, aprovada pela Assembleia Geral da ONU, em 18/12/1990. Apesar do parecer favorável do Conselho Nacional de Imigração, permanece o impasse, sendo o Brasil

o único Estado, do Mercosul e países associados, a não tê-la ratificado até a presente data.¹⁴

Sabe-se que a Convenção só será efetiva quando um número significativo de países de imigração a tiver ratificado. No momento atual, os pouco mais de 40 países que ratificaram (somados às assinaturas sem ratificação), quase todos países de emigração,¹⁵ não garantem a sua aplicação. Pode-se argumentar, todavia, que a ratificação de um país com contingente significativo de emigrantes, como o Brasil, e que também recebe imigrantes, seria um fato político de monta em termos da posição do país no contexto internacional, inclusive quanto à situação dos brasileiros no exterior.

Finalmente, ainda quanto a este segundo grupo de recomendações, vale ressaltar a aprovação, pelos congressos nacionais do Brasil e dos demais países do bloco, do já mencionado acordo para Livre Residência de Nacionais do Mercosul, assim como diversos acordos bilaterais de regularização migratória celebrados pelo Brasil com países fronteiriços.

Extensão aos imigrantes dos mesmos direitos humanos básicos dispensados aos nacionais

O tema já foi abordado neste documento, cabendo acrescentar que, no anteprojeto de nova lei migratória, o art. 5º apresenta disposições especificamente quanto aos direitos dos estrangeiros residentes no país.

Art. 5º. Ao estrangeiro residente no Brasil, permanente ou temporário, são assegurados os direitos e garantias fundamentais consagrados na Constituição, em especial:

- I - a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade;
- II - os direitos civis e sociais reconhecidos aos brasileiros;
- III - a liberdade de circulação no território nacional;
- IV - o direito de reunir-se pacificamente, sem armas, em locais abertos ao público, independentemente de autorização, desde que não frustre outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local, sendo exigido prévio aviso à autoridade competente;
- V - o direito de associação para fins lícitos, nos termos da lei;
- VI - o direito à educação;
- VII - o direito à saúde pública;

(continua)

¹⁴ A Venezuela não está incluída, neste elenco de países. Para uma lista atualizada das assinaturas e ratificações no mundo, ver em <<http://www.december18.net/web/general/page.php?pageID=79&menuID=36&lang=EN#eleven>>. Para uma apresentação do significado da Convenção e das dificuldades em sua ratificação, ver Guchteneire e Pécoud (2008) e Battistella (2008).

¹⁵ Há ainda, entre os que ratificaram, países que se caracterizam por importantes situações de trânsito de migrantes, como o México e o Marrocos, e que nem por isso deixaram de aderir à Convenção.

(continuação)

- VIII - os direitos trabalhistas e de sindicalização, nos termos da lei; e
- IX - o acesso à Justiça, inclusive a gratuita.

Parágrafo único. São estendidos aos estrangeiros, independentemente de sua situação migratória, observado o disposto no art. 5º, caput¹⁶, da Constituição:

- I - o acesso à educação e à saúde;
- II - os benefícios decorrentes do cumprimento das obrigações legais e contratuais concernentes à relação de trabalho, a cargo do empregador; e
- III - as medidas de proteção às vítimas e às testemunhas do tráfico de pessoas e do tráfico de migrantes.

Proteção especial a grupos vulneráveis (mulheres e crianças) e proteção das famílias migrantes (direito à reunificação familiar)

Entre as recomendações do *Diálogo Tripartite sobre Políticas Públicas de Migração para o Trabalho* para um Plano de Ação norteador das políticas migratórias do governo brasileiro, consta que “as políticas migratórias devem adotar como paradigma a proteção às trabalhadoras e aos trabalhadores migrantes e suas famílias, com especial atenção à situação da mulher, das crianças e dos adolescentes” (BRASIL, 2008).

No anteprojeto de nova lei migratória, o art. 52 determina que “o visto e a autorização de residência são individuais, podendo, por reunião familiar, estender-se aos dependentes legais de seu titular, na forma do regulamento.”

Migrantes indocumentados

O terceiro grupo de recomendações de Cairo diz respeito aos migrantes indocumentados. O documento, reconhecendo o direito soberano dos Estados quanto à decisão concernente ao ingresso e à permanência de estrangeiros em seu território, solicita que tal direito seja exercido evitando políticas xenofóbicas ou racistas. Também são recomendações importantes aquelas no sentido da redução da situação de indocumentado e da proteção dos imigrantes contra a exploração de seu trabalho e o tráfico de seres humanos.

¹⁶ “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade” (CF).

Políticas migratórias antixenófobas e antirracistas e políticas de regularização migratória

Este subitem foi tratado anteriormente, especialmente nas informações sobre as anistias e os acordos migratórios, tanto os do Mercosul (e países associados) como os de natureza bilateral.

Políticas de proteção ao imigrante contra exploração laboral e tráfico

Cabe aqui referência à Política (2006) e ao Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas – PNETP (2008), que estabeleceram um conjunto de diretrizes quanto à prevenção e repressão ao tráfico, com responsabilização de seus autores e apoio às vítimas. Tais ações integram o processo de implementação das recomendações do Protocolo resultante da Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, em Palermo, no ano de 2000.

Na introdução do documento de lançamento da Política, o ministro da Justiça apontava para o que deveria ser enfrentado:

Não resta dúvida de que para enfrentar o tráfico de pessoas, precisamos considerar o contexto mais amplo de prostituição e de imigração, muitas vezes irregular, no qual ele se insere. Mas, se quisermos reduzir a lucratividade e a atratividade do tráfico de pessoas para as redes criminosas, precisamos entender em que medida uma política dura de contenção da imigração, como aquela praticada por grande parte dos países ditos de destino, contribui para aumentar a vulnerabilidade das vítimas. Pois, à medida que os Estados restringem cada vez mais as possibilidades de entrada regular em seu território, se amplia o leque de “negócios e serviços” passíveis de serem ofertados pelas redes criminosas. Por isso, devemos ter a consciência de que enfrentar o tráfico de pessoas passa pela proteção integral aos direitos do trabalhador migrante. (BRASIL, 2007, p. 7)

O PNETP tem avançado muito em termos de produção de conhecimento, capacitações e campanhas de sensibilização. Um de seus maiores desafios foi reunir em uma só política os três aspectos do tráfico de pessoas previsto nos Protocolos de Palermo: trabalho forçado, exploração sexual e migração.

Refugiados, solicitantes de asilo e deslocados

Finalmente, o quarto grupo de recomendações, referindo-se aos refugiados, solicitantes de asilo e deslocados, propõe como objetivos o ataque às causas dos movimentos forçados, o apoio às atividades internacionais de proteção e assistência, a busca de soluções duradouras para os grupos atingidos

e a promoção do acesso dos mesmos ao alojamento, à educação e os serviços de saúde.

A intervenção do Estado brasileiro no que tange a tais medidas deve ser enfocada, primeiramente, em termos do estabelecimento, desde 1997, do Estatuto dos Refugiados (Lei 9.474/97), bem como do Comitê Nacional para os Refugiados, órgão deliberativo tripartite, com representação do governo, da sociedade civil e do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados – ACNUR.

O ACNUR se estabeleceu, em bases regulares, a partir de 2004, em Brasília, após um período de transferência de sua representação local para Buenos Aires, Argentina, em 1998. O Brasil é atualmente considerado país-chave, no Cone Sul, para o desenvolvimento de uma estratégia regional para acolhimento de solicitantes de asilo e refugiados e para implementação de ações de reassentamento.

A presença de refugiados no Brasil é numericamente crescente desde a vigência do Estatuto,¹⁷ devendo ser considerada, ainda, a provável subenumeração, principalmente no caso de deslocados pelo conflito colombiano que cruzam a fronteira amazônica e não solicitaram refúgio.

Os Estados latino-americanos signatários da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967 do ACNUR, entre os quais se incluem os membros do Mercosul e associados, aprovaram, em 2004, a Declaração e Plano de Ação de México para Fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina, tendo o Brasil na ocasião proposto o estabelecimento de um programa regional de reassentamento no continente.

O programa regional de Reassentamento Solidário, idealizado a partir de uma reunião preparatória, em Brasília, para o encontro do México, define que países com “programas emergentes de reassentamento” (como o Brasil e o Chile) se oferecem para receber refugiados localizados em outros países da América Latina. Simultaneamente, apela à comunidade internacional pelo apoio a tais iniciativas. O reassentamento é encarado como solução duradoura e manifestação de solidariedade internacional, ao mesmo tempo em que as mulheres em situação de risco (chefes de família, sobreviventes da violência e da tortura)

¹⁷ Eram 1.991 os refugiados reconhecidos em 1998, ano inicial de vigência da Lei 9.474/97 (LEÃO, 2007, p. 18), chegando na atualidade a um número que ultrapassa os 4.000, concentrados principalmente no Rio de Janeiro e em São Paulo.

constituem um foco prioritário. Refugiados e refugiadas colombianos que estavam em outros países estiveram e estão entre os beneficiários do programa (ACNUR, 2004; LEÃO, 2007, p. 23).

Uma iniciativa a ser destacada é a decisão do Conselho Nacional de Imigração, em dezembro de 2006, de passar a analisar processos que não se enquadram na Lei do Refúgio. Segundo a Resolução Recomendada nº 8/2006, casos não caracterizáveis como aplicáveis ao Estatuto de Refugiado poderão ser autorizados como imigrantes, possibilitando a permanência legal de tais estrangeiros no país.¹⁸

Contextualização da realidade migratória brasileira

A título de fechamento, vale um comentário quanto à “novidade histórica” de o Brasil ter passado a apresentar, como um dos elementos marcantes de sua dinâmica populacional (embora não o único), a emigração rumo ao exterior. Não é incomum que esta se associe, com certa frequência, à contraposição – de certo simplista mas nem por isso inexistente – entre países procurados por migrantes porque oferecem oportunidades excepcionais em termos de condições de vida e outros que se tornam “expulsores” devido a seus graves problemas de ordem social, econômica e política.

Outro elemento inovador na dinâmica migratória brasileira, numericamente menos saliente, mas também significativo, está na imigração de latino-americanos, asiáticos e africanos, em um país que historicamente conferiu à imigração europeia um caráter “civilizador” em termos do mercado de trabalho e da sociedade em geral. A chegada de trabalhadores com perfil cultural diferenciado, originados geograficamente no chamado “Sul” do mundo, provoca a necessidade de repensar os significados tradicionalmente atribuídos à imigração no país, bem como às políticas a ela voltadas.

Também a aceitação da chegada de refugiados, com a opção governamental pelo acolhimento, não só de chegadas espontâneas de países limítrofes, mas igualmente de deslocados por conflitos localizados em outros continentes, parecem representar mudança simbolicamente significativa, especialmente num mundo que criminalizou imigrantes e refugiados, igualando-os por vezes

¹⁸ Conselho Nacional de Imigração analisará casos de não-refugiados. 29/12/2006

quanto aos problemas, e mesmo aos perigos, que trariam para as sociedades mais prósperas.

Sabe-se como as classificações estanques, nomeando sociedades como “de imigração”, “de emigração”, “de trânsito”, deixam de ser significativas num cenário de globalização, com contextos migratórios extremamente mutáveis, que transitam entre situações diferentes e apresentam grande diversidade na composição, na motivação e na dinâmica dos fluxos.

Os governos nacionais e os executores de políticas públicas, juntamente com seus interlocutores, podem ser extremamente lentos na apreensão de mudanças significativas quando se trata de migrações internacionais. A formulação de políticas migratórias pauta-se, assim, muitas vezes por realidades mais pretéritas do que atentas às dinâmicas contemporâneas, o que ajuda a entender algumas das dificuldades da ação estatal. Esta deve responder a processos com um âmbito que oferece, à escala nacional, constantes desafios e incitações a intervir, ao mesmo tempo em que ultrapassa amplamente esta mesma escala em termos da possibilidade de intervenção do Estado.

O presente texto buscou representar uma contribuição no sentido de registrar algumas das iniciativas relevantes, do ponto de vista econômico, social e político, do Estado brasileiro, no campo de políticas migratórias.

Referências bibliográficas

ACNUR. **Declaração e Plano de Ação do México para Fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina**. Cidade do México: 2004.

ALVES, J. A. L. A Conferência do Cairo sobre População. 1995. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/lindgrenalves/alves.htm#_ftn1>.

ARANHA, V.; JANUZZI, P. M. Migração em São Paulo: evidências e hipóteses da redução da intensidade migratória. Trabalho apresentado no XVI Encontro Nacional de Estudos Populacionais. Caxambu: Associação Brasileira de Estudos Populacionais, 29 set. – 03 out. 2008. Disponível em: http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2008/docsPDF/ABEP2008_1546.pdf

BATTISTELLA, G. La naissance d'un Convention. Les difficiles relations entre migrations et droits de l'homme. **Hommes et Migrations**, n. 1.271, jan./fév. 2008, p. 20-30.

BRASIL. Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República. **Caderno Destaques**, ano II, nº 3, jul./ago. 2009.

BRASIL. CNIg, OIT, Ministério do Trabalho e Emprego. **Diálogo Tripartite sobre Políticas Públicas de Migração para o Trabalho**. Contribuições para a construção de políticas públicas voltadas à migração para o trabalho (documento final). Itapecerica da Serra, agosto de 2008.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas**. Brasília, fevereiro de 2007. Disponível em: <http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/Cartilha_MJ_Trafico.pdf>.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Conselho Nacional de Imigração analisará casos de não-refugiados**. 29/12/2006. Disponível em: <<http://www.mte.gov.br/sgcnoticiaAudio.asp?IdConteudoNoticia=248&PalavraChave=Conselho%20Nacional%20de%20Imigra%C3%A7%C3%A3o>>.

CASTRO, M. G. Migrações internacionais, direitos humanos e o aporte do reconhecimento. **Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, v. 31, p. 7-36, 2008.

CORNELIUS, W. A.; TSUDA, T. Controlling immigration: the limits to government intervention. In: CORNELIUS et al. (Orgs.). **Controlling immigration**. A global perspective. Stanford: Stanford University Press, 2004, p. 3-48.

GUCHTENEIRE, P. de; PÉCOUD, A. La Convention des Nations Unies sur les droits des travailleurs migrants. **Hommes et Migrations**, n. 1.271, jan./fév. 2008, p. 6-19.

LEÃO, R. Z. R. (Comp.). **O reconhecimento dos refugiados pelo Brasil**. Decisões comentadas do CONARE. Brasília: ACNUR, 2007. Disponível em: <<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/5780.pdf>>.

MÁRMORA, L. **Las políticas de migraciones internacionales**. Madri, Buenos Aires: Alianza, 1997.

MEIHY, J. C. S.; BELLINO, R. R. **O estado dos migrantes**. O 28º estado brasileiro – um mercado de US\$ 60 bilhões. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

NERI, M. C. (Coord.). Crônica da crise: ressaca e resiliência recentes. **Sumário Executivo**. Versão 1.0. 08/04/2009. Disponível em: <http://www3.fgv.br/ibrecps/c2009/C2009_SumarioExecutivo.pdf>.

PATARRA, N. Governabilidade das migrações internacionais e direitos humanos: o Brasil como país de emigração. In: BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Subsecretaria Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior (Org.). **Brasileiros no mundo**. I Conferência sobre as Comunidades Brasileiras no Exterior. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008.

PORTAL FATOR BRASIL. Pobreza e crise econômica: o que há de novo no Brasil metropolitano. 20/05/2009. Disponível em: <http://www.revistafatorbrasil.com.br/ver_noticia.php?not=77960>.

ONU. **Programme of Action of the United Nations International Conference on Population & Development**. Cairo, 1994. Disponível em: <<http://www.iisd.ca/Cairo/program/p00000.html>>.

VAINER, C. Política migratória recente no Brasil. Notas para uma avaliação. **Cadernos PUR/UFRJ**, v. 1, n. 1, jan./abr. 1986.

ZANFRINI, L. **Sociologia delle migrazioni**. Bari: Laterza, 2007.

Relatoria geral

Seminário Brasil 15 anos após a Conferência do Cairo

11 – 12 de agosto de 2009 – Cedeplar, UFMG – Belo Horizonte, MG

Elisabete Doria Bilac
Relatora



O Seminário Cairo+15 buscou revisitar alguns temas da agenda Cairo 94. Na impossibilidade de se discutirem todos os 14 capítulos do documento final da Conferência, foram selecionados temas que têm sido objeto de grandes discussões no âmbito da Abep: saúde reprodutiva; gênero; juventude e envelhecimento; migrações; população e desenvolvimento. Nesta revisita, procurou-se resgatar, em cada tema, as dimensões ou aspectos que nestes 15 anos marcaram a trajetória brasileira rumo à consecução (ou não) dos objetivos propostos pela Conferência de População do Cairo. Uma advertência comum a todos os diferentes esforços foi a de que as reflexões apresentadas no Seminário, por razões de limitação do tempo de preparação e de exposição, são produtos de um processo de seleção das dimensões mais importantes e que, rigorosamente, a discussão de cada um dos temas não se esgota nelas. Na verdade, ao se revisitar Cairo no Brasil, termina-se por construir toda uma agenda de pesquisa em cada um dos temas. Este talvez tenha sido já um dos resultados positivos do esforço realizado, qual seja, o mapeamento das questões que merecem um aprofundamento da análise.

1ª Sessão: Saúde Reprodutiva
Coordenadora: Taís Freitas
Expositoras: Elza Berquó e Margareth Arilha

Ao dar início à sessão, a coordenadora observou que, no campo da saúde reprodutiva, o Brasil teve avanços nas três frentes propostas por Cairo 94: políticas, ações e programas e pesquisa. No primeiro caso, deve-se citar o PAISM, as políticas voltadas para a redução da mortalidade materna e neonatal e a Lei Maria da Penha. No âmbito de ações e programas, Freitas lembrou o investimento no incentivo à participação dos homens no planejamento familiar e em programas de combate à violência intrafamiliar. Por fim, no campo da pesquisa, deve-se enfatizar a PNDS 2006.

Elza Berquó

Berquó e Arilha apresentaram um texto único dividido em duas apresentações integradas. Em sua exposição, Elza Berquó recuperou o processo histórico-político que ocorre da Conferência do Cairo até o momento presente, no contexto internacional. Merece destaque a ênfase dada ao Cairo como marco da ruptura com as posturas anteriores da ONU sobre as questões populacionais, marcadas por uma percepção muito simplista das relações entre população e desenvolvimento (sem metas demográficas não pode haver desenvolvimento). Cairo foi o cenário da consagração da perspectiva de que a questão populacional é, na verdade, uma questão de direitos humanos. A partir daí, a expositora analisou avanços e recuos nesta posição observados nas avaliações de Cairo+5, Cairo+10 e Cairo+15 em suas respectivas reuniões preparatórias (*prepcoms*).

Cairo+5 pode ser considerado uma reafirmação da Conferência de 1994. Temas como direitos reprodutivos, saúde reprodutiva e o empoderamento das mulheres foram mantidos na agenda. No plano nacional, destaca-se a preparação do documento brasileiro pela Comissão Nacional de População e Desenvolvimento – CNPD, criada em 1995. Já Cairo+10 anunciou o recrudescimento do moralismo conservador liderado pelo governo Bush em relação aos direitos reprodutivos. Como estratégia para manter as conquistas obtidas até então, não foram propostas políticas globais. Cairo seria reafirmado no plano regional.

O processo de organização de Cairo+15 começou atrasado, em novembro de 2008, em função das eleições americanas. Uma sinalização importante para

os rumos que serão tomados é dada pela Declaração de Campala, uma reunião organizada pela Partners Population and Development, que lamentou a perda da centralidade do planejamento familiar. A expositora destacou que é uma questão muito séria o fato de o empobrecimento e a falta de recursos serem colocados novamente como uma consequência das altas taxas de fecundidade. Nas palavras de Berquó, nunca houve uma liberação completa do ranço anterior. A fecundidade ainda é vista como um freio ao desenvolvimento, e o planejamento familiar como um recurso para que este desenvolvimento seja atingido. Em suma, nas palavras da autora, “o perigo mora ao lado”.

Em contrapartida, Berquó enfatizou a natureza bastante positiva da Resolução produzida na última prepcom e que resulta do fato de que as metas do Cairo passam a ser discutidas junto com os Objetivos do Milênio, reforçando-se mutuamente. Dessa forma, as questões de saúde reprodutiva são inseridas nos objetivos, principalmente aquela referente ao acesso primário aos serviços de saúde. É importante destacar que a questão da Aids e DSTs também começa a ser colocada nos debates de saúde reprodutiva de maneira mais efetiva. Em relação ao aborto, não houve avanços ou retrocessos. Embora não tenha enfatizado a sexualidade em sua apresentação, Berquó destacou que os direitos sexuais ainda não são vistos como direitos humanos. Finalmente, a autora observou que os avanços conseguidos em 1994 e nas reuniões posteriores, até agora, só foram possíveis graças ao trabalho das delegações e ao esforço dos movimentos sociais no cumprimento das metas.

Margareth Arilha

Dando continuidade à apresentação de Berquó, Arilha repensou especificamente o processo brasileiro, tendo como eixo a articulação entre gênero e políticas públicas.

Arilha destacou a posição particular do Brasil em relação às metas do Cairo. O país já contava com ações e demandas prévias em saúde da mulher (o papel do movimento de mulheres é destacado). A implementação do SUS e o fato de o país ter vivenciado quatro gestões sequenciais de governos democráticos, que permitiram a consolidação de propostas, foram os principais elementos diferenciadores.

Na continuidade, a autora comparou diversos indicadores de saúde reprodutiva obtidos pelos dados da PNDS de 1996 e 2006 sobre contracepção,

assistência ao parto e mortalidade materna. Como avanços, Arilha destacou a redução da gravidez indesejada, o aumento do acesso e uso dos contraceptivos e o aumento do nível educacional das mulheres e da participação delas no mercado de trabalho.

O importante é que o Brasil não partiu do zero para o Cairo. Havia um ambiente politicamente favorável para as discussões sobre saúde reprodutiva. Para a expositora, os principais desafios na aplicação dos princípios do Cairo são: vontade política; recursos; treinamento de pessoal; melhoria do SUS; e conter as forças conservadoras da sociedade.

Em relação aos estados e municípios, a gerência de recursos ainda é problemática e muitos gestores dificultam as iniciativas de acesso aos contraceptivos.

No contexto do Cairo+15, Arilha destacou avanços como a Lei 9.534, que torna gratuitos os registros de nascimentos e de óbitos – o que tem impactos na enumeração da mortalidade materna –, a inclusão do planejamento familiar em planos de saúde, a discussão sobre saúde dos homens e transexualidade, que começa a avançar. Outro ponto importante é a quebra do paradigma da mulher mãe no planejamento familiar.

A expositora questionou o impacto da Lei de Planejamento Familiar para as mulheres, enfatizando que a esterilização continua muito alta entre as camadas de menor renda, que ainda é representativo o número de adolescentes que já são mães, e que a mortalidade materna ainda é muito elevada, embora tenha aumentado a porcentagem de mulheres com acesso ao pré-natal, lembrando ainda que as diferenças rural e urbano permanecem, apesar de o acesso ao pré-natal ter aumentado no meio rural em 2006. Para Arilha, é preciso aproveitar o ambiente político favorável para questionamentos. Como ir adiante? Por que os indicadores municipais de saúde não estão sendo utilizados?

Nas discussões que se seguiram, Susana Cavenaghi lembrou que os indicadores de saúde reprodutiva são bons para o Brasil, mas as desigualdades ainda são muito grandes. É preciso pensar em termos de políticas públicas para os grupos mais vulneráveis.

Sonia Correa lembrou dos perigos que nos acompanham: o conservadorismo moral e tecnocrático, que apela para soluções automáticas. Correa destacou ainda a importância de a sexualidade ser discutida no âmbito da saúde reprodutiva e de que o SUS seja revisto: o plano de Cairo só será efetivo com um projeto de saúde funcional.

Em suma, a mesa enfatizou a necessidade de uma maior discussão conceitual de dois blocos de questões:

- direitos sexuais como direitos humanos (o que envolve a discussão da sexualidade);
- questão do aborto.

Também foi ressaltada a necessidade maior de melhorar o SUS como condição *sine qua non* para a efetiva aplicação dos princípios do Cairo.

2ª Sessão: Relações de Gênero

Coordenadora: Suzana Cavenaghi

Expositores: José Eustáquio Alves e Sônia Correa

Debatedora: Maria Coleta Oliveira

José Eustáquio Alves e Sônia Correa

Os autores expuseram o texto Igualdade e desigualdade de gênero no Brasil: um panorama preliminar, 15 anos do Cairo, em que buscaram consolidar indicadores estatísticos em dez dimensões distintas da desigualdade de gênero:

- redução da mortalidade e aumento da esperança de vida;
- reversão do hiato de gênero na educação;
- tendências históricas e recentes da população economicamente ativa, segundo características da ocupação e rendimento;
- aposentadorias e pensões;
- uso do tempo em afazeres domésticos;
- dificuldades de conciliação entre trabalho produtivo e família;
- família e domicílios;
- autonomia feminina e desigualdades nos espaços de poder;
- presença feminina nos esportes e na mídia;
- questões de violência de gênero e homofobia.

Todas estas dimensões foram analisadas partindo-se da suposição fundamental de que a discussão de gênero deve buscar superar a matriz dualista para entendê-lo na multiplicidade de situações da dinâmica social em constante movimento.

Pelos dados apresentados, em uma perspectiva de longo prazo, o Brasil vem conseguindo avanços sociais e nas relações de gênero nas áreas de saúde, educação, esportes, mídia, etc. Nestas áreas, as desigualdades de gênero se reduziram, tendo ocorrido até mesmo reversão do hiato de gênero (*gender gap*), no

caso da educação. Na política, os ganhos foram menores, pois, embora as mulheres tenham se tornado maioria do eleitorado, ainda possuem uma das mais baixas presenças no parlamento entre os países da América Latina. No mercado de trabalho, houve conquistas parciais, com uma inserção massiva das mulheres na População Economicamente Ativa – PEA e uma ampliação do leque ocupacional, com redução dos diferenciais de salário e renda entre homens e mulheres. Já o sistema de previdência social tem atuado no sentido de contrabalançar desigualdades do mercado de trabalho e tem favorecido as mulheres das gerações mais velhas, que podem contar com aposentadoria, pensões ou benefícios como o BPC/Loas.

Os autores atribuem estas mudanças à ocorrência, no Brasil, assim como em outras partes do mundo, de uma onda de **despatriarcalização**, representada por uma longa mudança institucional que propiciou uma disrupção dos privilégios masculinos na família e na sociedade e a concessão de crescentes direitos às esposas e aos filhos. As regras de casamento e de parceria sexual diversificaram-se, tornando-se mais equitativas no tocante às relações de gênero, entendidas de maneira não-binária. A este processo de despatriarcalização corresponderia uma **revolução feminina ainda incompleta** e que, por isso mesmo, deixa questões não resolvidas, como o equacionamento das responsabilidades quanto às tarefas da reprodução – considerando-se inclusive as mudanças ocorridas nas famílias – e que não têm recebido atenção adequada, seja no debate público, seja no plano da formulação de políticas.

Maria Coleta Oliveira

A debatedora observou que a síntese feita, de elencar os temas da agenda Cairo+15 e tentar uma avaliação, foi realmente um esforço hercúleo que traz vantagens e desvantagens. Por exemplo, no caso dos indicadores de família e domicílio, faltou a análise do divórcio, que apresenta um curva de crescimento exponencial.

A grande questão levantada pelo trabalho e discutida também por Oliveira refere-se à tentativa de superação da matriz dualista de gênero no campo da Demografia. Este é reconhecidamente um dos temas importantes para a Demografia, em que as concepções de gênero são bastante pobres e muitas vezes lembram a mera substituição do termo sexo pelo termo gênero, sem haver mudança de conteúdo.

Como avançar conceitualmente? Como superar o dualismo com base em dados quantitativos? Tentar recuperar as interseccionalidades por meio dos cruzamentos de variáveis como sexo, raça e classe reduz o dualismo básico ou se trata de cruzamentos de distintas dicotomias? A centralidade da reprodução para o pensamento demográfico torna praticamente impossível a superação da chamada matriz normativa heterossexual? As questões levantadas pelo texto, assim como pela debatedora, são da maior importância e conformam uma agenda de pesquisa teórica.

A debatedora observou, porém, que ainda é difícil abandonar o modelo binário e heterossexual, uma vez que o objeto da Demografia é a reprodução. Além disso, o próprio discurso que fundamenta estas posturas enquanto “discurso do corpo” não tem ainda seu estatuto teórico resolvido nas demais Ciências Sociais.

3ª Sessão: Juventude e Envelhecimento

Coordenadora: Diana Sawyer (MDS)

Expositora: Ana Amélia Camarano (Ipea)

Debatedoras: Mary Castro (Ucsal) e Laura Wong (Cedeplar)

Ana Amélia Camarano

A expositora iniciou pela consideração de que juventude e envelhecimento são temas que entraram na agenda das políticas públicas com conotações negativas: a questão da juventude está relacionada aos crescentes índices de criminalidade, às taxas elevadas de desemprego, pobreza e fecundidade e ao considerável percentual de óbitos por causas externas, enquanto o tema do idoso vem sendo abordado a partir da vulnerabilidade social, da inatividade e dos gastos elevados em saúde e benefícios sociais que esta situação provoca. Para a análise, consideraram-se população jovem o grupo de 15 a 29 anos e, segmento idoso, as pessoas de 60 anos e mais.

Contudo, na percepção de Camarano, a Conferência do Cairo tratou de forma muito restrita ambos os temas, que só aparecem nos capítulos VI, seções B e C; e VII dedicado à saúde reprodutiva e sexual dos jovens. Além disso, como a desigualdade de gênero incidia mais sobre as mulheres, as discussões não contemplaram a questão dos jovens e idosos do sexo masculino. As reuniões de Cairo+5 e Cairo+10 representam importante acesso à informação e aos

serviços em saúde sexual e reprodutiva, ainda que de forma restrita. Restaria saber, portanto, se a pouca importância dedicada a estes temas deveu-se ao fato de existirem outras agendas da ONU que cuidam, especificamente, da questão do envelhecimento e da juventude.

No caso do Brasil, cabe precisar qual o impacto das medidas empreendidas pelo governo federal em ambos os campos.

Juventude

No que diz respeito ao tema juventude, as políticas públicas foram muito além da Plataforma do Cairo. Já nos anos 1990, sentiu-se a necessidade da incorporação dessa questão nas agendas de políticas públicas, no contexto da discussão do ECA (Estatuto da Criança e do Adolescente) e das políticas universais. Na década atual, são marcos no Brasil os anos 2003, 2004, 2005 e 2008. Desde 2003, está em trâmite no Congresso Nacional emenda constitucional relacionada aos direitos dos jovens.

A expositora apresentou ainda uma série de dados sobre a situação dos jovens no Brasil, entre os quais merecem destaque:

- redução da maternidade adolescente, que passou de 91 casos por 1.000 nascidos vivos, em 1992, para 72 por 1.000, em 2007;
- crescimento da escolaridade entre os jovens, mas, para os meninos, aumento também da proporção daqueles que nem estudam e nem trabalham;
- aumento da participação de mulheres jovens no mercado de trabalho, entretanto, associado ao crescimento do desemprego;
- elevadas taxas de mortalidade por causas externas exibidas por jovens do sexo masculino. Destaque para a elevada proporção de óbitos por homicídios.

Envelhecimento

A expositora, ao iniciar suas considerações sobre a população idosa no Brasil, lembrou que, nos anos 1970, a renda dos idosos era vista como um problema equacionado pelos sistemas de seguridade social nos países mais desenvolvidos. A discussão só entrou na agenda dos países em desenvolvimento na década de 1990. A Conferência do Cairo veio reforçar a importância de dimensões como a autoconfiança da população idosa e a implantação de sistemas de

saúde e seguridade social. Contudo, Cairo apresentou certas contradições, pois suas recomendações visam reforçar a capacidade das famílias (leia-se mulheres) de cuidar de seus idosos, bem como prestar atenção especial às mulheres nos programas de seguridade e às necessidades especiais dos homens idosos quando da saída do mercado de trabalho. Todavia, estas recomendações chocam-se com outros objetivos da conferência, tais como a prevenção da violência e as proposições sobre equidade de gênero, assim como com o contexto de baixa fecundidade e mudanças acentuadas na família.

No contexto brasileiro, o divisor de águas é o ano de 1988 com o advento da Constituição. São medidas importantes: a universalização da seguridade social – como questão de cidadania e de direito –; e o acesso à saúde e à educação.

A Constituição manteve, porém, a aposentadoria compulsória por idade, sendo a idade das mulheres à aposentadoria menor do que a dos homens – privilégio feminino?

Outros marcos importantes na discussão sobre a população idosa foram a Política Nacional do Idoso (1994) e o Estatuto do Idoso (2003). Paulatinamente, a imagem do idoso passa da condição de passividade para a de hiperatividade.

Contudo, a questão de gênero é de extrema importância neste segmento. Não apenas as mulheres são em maior número no grupo de idosos, como também são as principais cuidadoras. Além disso, os ganhos na esperança de vida aos 60 anos beneficiaram mais as mulheres.

De um modo geral, dados recentes mostram elevação da renda entre idosos, sugerindo um envelhecimento dissociado da pobreza. Por outro lado, verifica-se que não houve avanços na questão dos cuidados. O Brasil tem 2.200.000 idosos, dos quais 100.000 institucionalizados, enquanto 2.100 000 são cuidados ou descuidados pelas famílias brasileiras.

Em suma, segundo Camarano, as questões da juventude e do envelhecimento apresentaram avanços significativos, mas que não se devem especificamente à CIPD 94, mas sim à influência da ONU de um modo mais amplo.

Laura Wong

A primeira debatedora, Laura Wong, apresentou considerações sobre o perfil da população jovem e seus impactos potenciais no processo de envelhecimento. Wong mostrou uma série de projeções da razão PIA júnior/PIA sênior para as regiões e o total do Brasil, entre 1950 e 2050, apontando diferenças

significativas entre elas, mais elevadas na região mais pobre, o Nordeste, e menores na região mais rica, o Sudeste. Tomando estes dados como base, a debatedora procurou discutir as implicações de uma eventual redução do segmento de jovens mais ricos sobre a cobertura de educação e saúde. Menos jovens na classe média alta pode implicar maior oferta de vagas nas universidades públicas para estudantes de classes menos favorecidas, e que tradicionalmente eram ocupadas por jovens de maior *status* socioeconômico? Com menor número de crianças, haverá 100% de cobertura vacinal? Para a debatedora, o contexto favorece investimentos maciços em educação formal e técnica.

Mary Castro

Mary Castro deteve-se na discussão da questão dos jovens, chamando a atenção, particularmente, para o fato de que o Plano de População e Desenvolvimento do Cairo teve que se adequar a conservadorismos que até hoje persistem e acabou por se tornar ultrapassado em relação a outras conferências da ONU. Assim, não há no documento do Cairo qualquer referência a direitos sexuais e pouco se diz sobre sexualidade, elemento fundamental de discussão para as análises tanto sobre juventude quanto sobre envelhecimento.

Por outro lado, embora os atuais programas para a juventude no Brasil tenham ido além das ações propostas pelo Plano do Cairo, deve-se reconhecer que já existem críticas a tais programas, até mesmo ao ECA e ao Projovem. A debatedora enfatizou a importância do princípio de políticas “de, para e com a juventude”, que incorporem, portanto, as demandas dos próprios jovens.

4ª Sessão: Migração Internacional

Coordenadora: Rosana Baeninger – Nepo/Unicamp

Expositor: Helion Póvoa Neto – UFRJ

Debatedora: Neide Lopes Patarra – Ence/IBGE

Hélion Póvoa

O expositor buscou discutir as relações entre os objetivos de Cairo 94 e a política migratória do Brasil. Já no primeiro momento, Póvoa apontou que, de modo geral, políticas migratórias são, em verdade, políticas imigratórias, que visam o controle ou a chamada governabilidade das imigrações. Como exceção, Japão e Itália foram países que, ao longo da sua história, executaram políticas

de emigração. Contudo, atualmente, todos os países seriam de emigração. Esse cenário impõe dois tipos de questões: a das remessas e a da inserção social dos imigrantes no destino. Na constituição dos direitos humanos em 1948, já se previa a ideia de liberdade de emigração, sem contudo esclarecer a situação da imigração resultante. Há uma contradição básica subjacente à questão: enquanto a emigração é considerada direito humano, a imigração é controlada pelo Estado. Cabe a ele o direito de decisão de permitir ou não a entrada dos migrantes em um país. Alguns Estados, com vistas a controlar a imigração, desenvolveram atividades extraterritoriais, tal como a formação de campos de concentração. De todo modo, política migratória define-se como políticas acerca da mobilidade internacional na tentativa de atingir a governabilidade do fenômeno, tarefa de grande dificuldade por dois motivos principais: o *policy gap* – as disparidades entre os objetivos pretendidos e os alcançados –; e os efeitos não esperados de outras políticas (cambial, trabalhista, etc.) sobre as migrações.

A Conferência do Cairo desenvolveu-se em um contexto em que, de um lado, verificava-se a feminização da migração internacional, com as mulheres sendo as verdadeiras protagonistas das redes migratórias, tanto no ponto de saída quanto no de chegada e, de outro, havia a guerra da Bósnia (1991-1995) e também os sangrentos conflitos entre hutus e tutsis em Ruanda, 1994, que colocavam em discussão a questão dos refugiados políticos ao lado da migração indocumentada. Assim, o tema migrações aparece ligado a diferentes ênfases: a questão dos direitos humanos e a problemática das mulheres. Deste modo, da perspectiva de migrações internacionais e desenvolvimento, as recomendações de Cairo referem-se a vários eixos, interdependentes e correlacionados, voltados aos migrantes documentados, àqueles indocumentados, aos refugiados políticos, deslocados ou asilados.

Nesta ótica, uma das recomendações presentes no documento da Conferência do Cairo era a de que os Estados deveriam efetuar políticas de retenção de população. Programas de crescimento econômico diversos, não necessariamente ligados à migração, poderiam gerar fortes efeitos nesse sentido, tais como os de microcrédito.

Outra recomendação era a de apoiar a população emigrante. Políticas recentes reconhecem a presença de um “novo brasileiro” no exterior e buscam prestar-lhe suporte por meio, por exemplo, da criação de novos consulados, do apoio à organização de comunidades de brasileiros no exterior, da criação de

portais do tipo “Brasileiros no Mundo”, cujo objetivo é instrumentar e ampliar o diálogo entre o Ministério das Relações Exteriores e as comunidades brasileiras no exterior e destas entre si, bem como da criação do Sistema de Conferências homônimo. Nota-se que o tema das migrações internacionais remete às relações internacionais em sentido amplo e que, nos últimos tempos, o governo brasileiro tem se empenhado na abertura de canais de diálogo com os grupos de brasileiros no estrangeiro.

Após os incidentes de 11 de setembro de 2001, houve uma reorganização dos fluxos migratórios para os Estados Unidos, sendo que os brasileiros emigrantes passam a ter como destinos prevalentes também países europeus. Em 2002, migrantes brasileiros em Lisboa elaboraram um documento com reivindicações para o governo brasileiro. Fatos similares ocorreram em 2005 em Boston e em 2007 em Bruxelas. Póvoa destacou também que alguns eventos importantes, como o Fórum Social das Migrações junto ao Fórum Social Mundial e a ação da Pastoral do Migrante, contribuíram para ampliar a representatividade desses grupos.

Formaram-se várias redes de migrantes brasileiros com reivindicações específicas, cabendo citar aquela que reivindica participação política parlamentar das comunidades brasileiras no exterior, intitulada de “Vigésima oitava unidade federativa”.

Na sua avaliação da atuação do Estado brasileiro na questão migratória, o expositor destacou o papel do Conselho Nacional de Migração na luta para constituir e consolidar direitos de brasileiros nos países de destino. Foi ressaltada também a criação da Casa do Trabalhador Brasileiro, inicialmente na fronteira com o Paraguai e, posteriormente, no Japão.

Porém, apesar de tais iniciativas, o expositor considera que nossa legislação é anacrônica, pautada pela segurança nacional. As atualizações legais ocorrem via práticas focalizadas, como, por exemplo, os acordos bilaterais de residência com a Bolívia e o Paraguai.

Algumas questões, segundo Póvoa, não foram ainda resolvidas pelo governo brasileiro, como a da anistia para imigrantes indocumentados e a coleta de dados precisos sobre migrações internacionais, principalmente por meio de variáveis censitárias. Quanto à migração documentada, Póvoa apontou o desafio de expandir os direitos nacionais aos imigrantes, principalmente os grupos mais vulneráveis, como mulheres e crianças. Essa discussão se inse-

re dentro da temática de migrações e direitos humanos. Indicador simbólico da mundança das políticas públicas de migração é o batismo do Conselho Nacional de Migração, e não de imigração ou emigração. Porém, até hoje o país não ratificou o documento de direitos do trabalhador migrante e de sua família, de 1990. Já em 2008, o país ratificou a Convenção contra o Tráfico de Pessoas e Crime Organizado. Define-se esse tipo de tráfico como aquele de pessoas vulneráveis, principalmente mulheres e crianças, de forma forçada ou obrigando a trabalho escravo.

O último grupo de políticas sob análise corresponde àquelas criadas para atender e acolher refugiados. O Brasil entende o refugiado em sua mais ampla acepção. Assim, em 1997, foi criado o Estatuto do Refugiado e, nesse contexto, o Brasil é considerado um país-chave para o acolhimento da população refugiada. Dessa forma, uma cooperação tripartite, formada pelo governo brasileiro, o ACNUR e ONGs, criou o Programa de Assentamento Solidário. Por outro lado, segundo o expositor, o número de asilados no Brasil é subestimado.

No exame das políticas migratórias, Póvoa apontou seu caráter “estadocêntrico”. Seria necessário examinar ainda a capilaridade destas políticas, assim como as políticas migratórias não estatais, como as ONGs que acolhem refugiados.

No encerramento da exposição, Póvoa fez ainda um rápido apanhado dos estudos acadêmicos sobre o tema e finalizou observando que a ocorrência da emigração brasileira simboliza o novo significado da inserção do Brasil na divisão internacional do trabalho. Por outro lado, no que diz respeito à chegada dos novos imigrantes – latinos e asiáticos – existe uma cobertura desigual: se os latinos são bem estudados, os processos migratórios vividos pelos chamados novos asiáticos, como coreanos e chineses, são pouco analisados

A coordenadora da sessão, antes de passar a palavra para a debatedora, observou que os demógrafos devem repensar as políticas públicas de migração, indo além do destino dos migrantes, para considerar o processo em sua totalidade.

Neide Patarra

A debatedora resgatou pontos importantes da Conferência do Cairo de 1994, lembrando que as discussões sobre migração internacional geravam impasses que eram resolvidos na “sala fechada”, com um alinhamento bastante diferente daquele mostrado em público: de um lado, os representantes dos países

pobres e emissores de migrantes; e, de outro, os representantes dos países ricos e receptores daqueles. Entre estes dois polos, um terceiro grupo era constituído pelos representantes de “países em transição para a economia de mercado”, como os da antiga URSS. O capítulo X do Documento do Cairo foi, assim, fruto de grande negociação entre estes grupos.

Patarra ainda exprimiu a avaliação que se fazia na época de tal produção: “aos migrantes documentados tudo, aos não documentados a lei”. Assim, o princípio da reunificação familiar tornou-se um direito humano restringido aos documentados até a instalação da GCIM.

Por ocasião de Cairo + 5, o Brasil não tinha, rigorosamente, política migratória. Era considerado um país avançado nas políticas de saúde reprodutiva, porém atrasado quanto à política migratória. Avançou-se muito apenas recentemente. Na percepção da debatedora, a trajetória do Cairo até o presente, na questão migratória representa o salto de um país voltado ao controle do imigrante e à proteção do trabalhador latino para um país com direitos humanos para todos. Além disso, organismos externos tiveram importante papel para redefinições na América Latina, como CEPAL e CELADE. Mas a Conferência do Cairo, era ainda muito fechada às questões dos países receptores.

Quanto à política nacional, a debatedora afirma que a Constituição Brasileira é mais aberta à questão migratória do que o próprio Estatuto. Ressaltou também que houve um salto, da idéia de segurança nacional para a idéia de direitos humanos.

Patarra reafirmou o que Póvoa disse sobre o “estatismo” com que as questões migratórias são tratadas, mas destacou que as ONGs têm importante papel no desenvolvimento do tema. O setor de ensino e pesquisa também teve e tem grande responsabilidade na difusão de informações sobre o cenário atual.

Com relação à emigração de brasileiros, a debatedora observou que o Brasil não é um país de emigração, mas com emigração, recorrendo à história da formação do território e da população a partir da imigração para justificar seus argumentos. Outra questão levantada foi a da diáspora. A debatedora chama a atenção para a natureza polissêmica do conceito. Enquanto o Itamarati considera “diáspora” o deslocamento emigratório para vários países, a OIM a considera como migração de longo prazo e acompanhada de inserção da população descendente. Nesta acepção, o termo envolve o “transnacionalismo” uma relação que o Brasil só teria com o Paraguai.

Sobre as remessas, a debatedora apontou que o Banco Mundial estima que o valor das mesmas para o Brasil é o dobro do declarado pelo Banco Central, um impasse que o governo brasileiro não se dedicou ainda a esclarecer. Por fim, a debatedora destacou o papel do Mercosul ampliado e o fato de que o Brasil pode se tornar um país de grande imigração a partir da integração territorial do subcontinente.

5ª Sessão: População e Desenvolvimento

Coordenador: Morwan de Mello Moreira

Expositor: Eduardo Rios-Neto

Debatedor: Paulo Paiva

Eduardo Rios-Neto

A exposição visou discutir as teorias econômicas que lidam com a relação entre população e economia e a evolução do conceito de desenvolvimento econômico. Para o autor, o objetivo é analisar a gênese e evolução dos modelos econômicos que estudam a relação entre população e economia, seus desdobramentos na temática do desenvolvimento econômico, culminando com a discussão da definição de bem-estar da população, que tem implicações no estabelecimento das chamadas Metas do Milênio. Nesta análise, o grande desafio é integrar a perspectiva econômica com as modernas concepções multidimensionais de bem-estar da população.

A análise é feita da perspectiva do arcabouço unificado das teorias do crescimento econômico de Galor, reconhecendo três períodos econômicos distintos: o período malthusiano; o regime de crescimento pós-malthusiano; e o moderno regime de crescimento econômico sustentado. Para cada um destes regimes, o expositor comparou a análise de Galor e Weil com as visões de outros autores. Para Rios-Neto, a vantagem desta perspectiva é colocar o crescimento econômico de forma integrada com a perspectiva histórica, assumindo uma teoria econômica convencional e procurando fundamentos racionais microeconômicos para explicar as mudanças.

Três pontos do arcabouço unificado são fundamentais para esclarecer o debate histórico, tanto no que tange ao “neo-malthusianismo” quanto no caso de debates datados sobre desenvolvimento econômico. Em primeiro lugar, o papel da população é bastante distinto nas duas transições para as três etapas. Na

superação da era malthusiana, o papel do crescimento populacional é positivo, sendo aspecto-chave para induzir o progresso tecnológico. Na transição da era pós-malthusiana para o moderno crescimento sustentado, é preciso que haja uma queda no crescimento populacional, mas esta redução advém principalmente de uma transição demográfica endógena ao modelo, com ênfase na demanda por formação de capital humano. Para o expositor, isto não significaria a proposição de “controle populacional” como instrumento de indução da transição para o crescimento econômico sustentado, uma vez que a teoria não garante esta transição por uma mera manipulação exógena do crescimento da população.

O expositor observou ainda que o arcabouço unificado baseia-se no modelo de Solow, embora em uma versão bastante dinamizada, em que o progresso técnico joga papel crucial e não apenas a poupança e o investimento. Além disso, o arcabouço unificado representa uma crítica à teoria de convergência absoluta de renda, derivada do modelo do Solow tradicional, em que a existência de uma tecnologia única sugere que os países apresentarão crescimento nulo da renda *per capita* quando estiverem em equilíbrio de longo prazo (*steady state*). Assim, o crescimento econômico será tanto maior quanto menos desenvolvidas forem a economia e a sua renda média. A crítica à convergência absoluta viabiliza a formulação de uma convergência que pode ser condicional e formada por países vinculados aos três regimes econômicos revisados pelo arcabouço. Uma convergência condicional é compatível com uma divergência global para o conjunto de países.

Na continuidade, Rios-Neto observou que, se o modelo de Harrod-Domar serve de base para os modelos de crescimento que influenciaram a cultura de desenvolvimento do pós-guerra, no século passado, foi porém o modelo de Solow que tornou esta base definitiva. Na sua versão original, as possibilidades de crescimento econômico vinham exclusivamente da acumulação dos fatores de produção (capital e trabalho). Neste sentido, o aumento na propensão média a poupar da sociedade e a redução na taxa de crescimento populacional eram as duas únicas alternativas para se gerar um crescimento na renda *per capita*. O modelo de Solow seria assim o mais controlista de todos.

O expositor desenvolveu extensa revisão da literatura sobre população e economia a partir dos anos 1980, mostrando o fracasso das experiências estruturalistas latino-americanas e a ascensão do conceito de capital humano com sua ênfase na educação, saúde e nutrição. Rios-Neto comentou a constituição

do chamado “Consenso de Washington” de 1988 e que iria perdurar por mais de uma década. O “consenso” critica a intervenção do Estado na economia e o modelo de industrialização por substituição de importações, propondo incentivo à economia aberta às exportações. A estabilidade macroeconômica, a disciplina fiscal, a privatização e a abertura comercial são suas marcas registradas.

Nos anos 1980, ainda, os estudos que tratam da relação entre população e economia apresentam uma postura cética. Apoiando-se em Nancy Birdsall, Rios-Neto contrastou três visões: pessimista, otimista e revisionista. A postura “revisionista” é retratada parcialmente no relatório do Banco Mundial de 1984 e, principalmente, no relatório do *National Research Council da National Academy of Sciences*, publicado em 1986. A linha mestra destes relatórios dizia que o crescimento populacional tendia a ter impactos negativos na sociedade, mas que isso não podia ser generalizado, ocorrendo geralmente por deficiências de mercado ou de mecanismos institucionais. A temática também começa a mudar, com uma avaliação das implicações do crescimento populacional não só sobre a renda *per capita*, mas também sobre a exaustão dos recursos renováveis e não renováveis, meio ambiente, saúde, educação, distribuição de renda, força de trabalho, urbanização, entre outros aspectos. Esta avaliação dos impactos do crescimento numa perspectiva multidimensional é uma novidade que se tornou cada vez mais importante a partir da década de 1990.

Por outro lado, a econometria mostrava, empiricamente com dados dos países nos anos 1970 e 1980, que a relação entre crescimento da renda *per capita* e aumento populacional era simplesmente nula. Desde então e progressivamente, as teorias modernas de desenvolvimento econômico discutem menos a questão populacional e enfatizam o papel de fatores exógenos, como a geografia e as flutuações climáticas, e fatores intermediários, como a abertura comercial, a qualidade das instituições (duração de um Estado-nação, duração do regime democrático, nível de violência, etc.), a cultura, entre outros fatores. Destaca-se, nesta perspectiva, o trabalho de Acemoglu, Johnson e Robinson.

O expositor, a seguir, discutiu a literatura sobre a “armadilha de pobreza”, com ênfase no trabalho de J.Sachs, o guru das metas do milênio. Para ele, clima e geografia são fundamentais para o desenvolvimento. Por isso, ele introduz a ajuda externa para dar o “*big push*” que gera desenvolvimento. Com isso, o país sairia da armadilha de pobreza. Este autor lista oito categorias de problemas que fazem com que uma economia seja estagnada. O primeiro seria

a pobreza extrema em si mesma, mas o oitavo problema seria a “armadilha demográfica da pobreza”, que ocorreria quando as famílias pobres decidem ter muitos filhos. A decisão de ter muitos filhos acaba afetando negativamente a decisão de investimentos em saúde, nutrição e educação de cada uma destas crianças. Este problema é agravado quando há uma discriminação de gênero, contra as meninas e em favor dos meninos. Esta noção macro de armadilha demográfica da pobreza é criticada por Easterly, que demonstra, por meio de análise empírica, que o crescimento dos países mais pobres foi, de fato, mais baixo, mas não em todos os períodos, enquanto a hipótese do crescimento estacionário da renda *per capita* entre os países mais pobres foi rejeitada. Além de rejeitar que os países pobres estejam em uma armadilha “macro” da pobreza, Easterly critica a ênfase exagerada na ajuda externa financeira, para o preenchimento do “hiato financeiro” do desenvolvimento econômico. Para ele, o problema da pobreza é menos da busca de uma solução técnica, e mais da qualidade das instituições existentes. Além disso, o autor argumenta que não há evidência empírica sobre o impacto positivo da ajuda financeira externa no crescimento econômico.

Rios-Neto abordou, ainda, os modelos econômicos que objetivam medir a pobreza. Na conclusão, o expositor observou que, se os debates sobre desenvolvimento econômico e sobre população e crescimento econômico evoluíram com o tempo, no século passado, o mesmo ocorreu com a medida do objetivo final do desenvolvimento. A renda monetária *per capita* é a base da maioria dos modelos econômicos discutidos, mas, desde os anos 1970, outras dimensões começam a ser enfatizadas, com o Banco Mundial e outros organismos internacionais enfatizando a estratégia da satisfação das necessidades básicas (*basic needs*). Enfatiza-se a provisão pública de necessidades básicas não-monetárias como educação, saúde, água potável, saneamento básico, eletricidade, entre outros. Já nos anos 1980, o trabalho de Amartya Sen amplia a discussão para o conceito de capacidades (*capabilities*).

O Índice de Desenvolvimento Humano, elaborado pelo PNUD, agência da ONU, foi produzido com inspiração no trabalho de Sen. Na década de 1990, a multidimensionalidade da mensuração da pobreza foi radicalizada mais ainda, incorporando o papel da sociedade civil e dando forma ao conceito de voz (*voice*) formulado por Hirschman em trabalho clássico desenvolvido muito antes. Este é o clima que fomenta a discussão central do Cairo: o conceito de

desenvolvimento humano como medida substitutiva de crescimento monetário, o que gera a necessidade de se discutirem riscos, direitos, necessidades. Para tal, o expositor apoia-se muito no trabalho de Munro, para quem as justificativas para a criação de um Estado de Bem-estar, ou mesmo para a instalação de uma rede de proteção social, costumam vir de três fontes com bases teóricas totalmente distintas: primeiro, a falência do mercado para cobrir todas as formas de risco existentes na vida; segundo, pelos direitos humanos, principalmente nos seus aspectos sociais e econômicos; terceiro, pelas doutrinas de necessidades, que enfatizam a importância moral de se eliminar ou aliviar a pobreza.

As teorias de risco foram importantes para o surgimento de várias políticas no moderno Estado de Bem-Estar e gozam de prestígio entre os economistas. A perspectiva dos direitos é essencial na esfera das conferências internacionais, principalmente no âmbito das Nações Unidas e particularmente aquelas que tratam do desenvolvimento humano e das barreiras para alcançá-lo. As organizações não-governamentais são agentes relevantes na implementação desta perspectiva, particularmente na defesa (*advocacy*) destes direitos. Já a perspectiva das necessidades foi importante na fundamentação das metas do milênio, conforme mencionado anteriormente. De acordo com Munro, aquelas pessoas envolvidas com a proteção social e o combate à pobreza devem entender as áreas de suporte mútuo e as áreas de contradição destas três perspectivas, visando a proteção contra ataques conservadores à política social.

Rios-Neto chegou assim à discussão da CIPD em Cairo 94 e das Metas do Milênio de 2000. Este debate é fortemente apoiado nos trabalhos de Hulme e de Loewe e se inicia por relevar a importância das Conferências da ONU nos anos 1990 e que marcam, no âmbito das agências internacionais, o fim do Consenso de Washington. O conceito de renda monetária é substituído pelo de desenvolvimento humano e questionava-se se o crescimento econômico era suficiente para reduzir a pobreza.

Neste contexto, a CIPD foi fator de extrema importância para o processo de evolução que levou à elaboração das metas do milênio. Há uma clara distinção entre a CIPD e as conferências populacionais anteriores, com um descolamento das questões de controle populacional via planejamento familiar para uma agenda focada nos direitos sexuais e reprodutivos, estabelecendo metas para redução da mortalidade infanto-juvenil e materna, assim como garantindo o direito ao acesso a serviços de saúde reprodutiva. Esta foi provavelmente a

conferência internacional dos anos 1990 onde ocorreu um debate mais aquecido entre representantes governamentais, técnicos e ativistas sociais. As negociações de bastidores demarcavam um claro embate entre os defensores dos direitos sexuais e reprodutivos e vertentes religiosas tanto no campo islâmico, quanto do Vaticano e de grupos cristãos conservadores.

Rios-Neto, a seguir, fez uma análise dos capítulos do Plano de Ação do Cairo na sua relação com o desenvolvimento humano. De modo particular, analisou os capítulos 2, 3 e 6 que abordam a relação entre população e desenvolvimento.

O ápice do ciclo de conferências da ONU ocorreu com a Conferência do Milênio, no contexto da 55ª Assembleia Geral das Nações Unidas, em setembro de 2000. Rios-Neto citou Loewe, para quem esta conferência reflete uma mudança de paradigma que pode ser resumido em seis ideias-força. O expositor mencionou as quatro mais importantes para o trabalho:

- criação de um novo consenso de desenvolvimento para se contrapor ao consenso de Washington;
- mudança de foco para o desenvolvimento humano sustentável, em vez do foco exclusivo no crescimento econômico. A pobreza não é vista mais com foco exclusivo na renda monetária, incluindo as dimensões de capital humano (saúde e educação), direitos políticos (participação, direitos civis, transparência administrativa, sistemas jurídicos, etc.) e administração dos riscos (com foco na proteção social). O adjetivo sustentável anexado ao desenvolvimento humano reflete a importância da preocupação ambiental;
- existência de uma orientação voltada para resultados, o que implica o estabelecimento de metas mensuráveis, configurando as chamadas metas do milênio;
- papel crescente jogado pela sociedade civil como ator na política de desenvolvimento, inclusive com a crescente participação de organizações não-governamentais nas conferências internacionais.

Porém, o mesmo autor aponta problemas com as metas do milênio. Para ele, o conceito de desenvolvimento expresso nestas metas ficou aquém da base conceitual do desenvolvimento humano discutida, que inclui aspectos não materiais da pobreza. As metas também ignoram a privação política, social e a vulnerabilidade. Além disso, os indicadores desenvolvidos a partir das metas estabelecidas captam o lado quantitativo do desenvolvimento, mas subestimam

os aspectos qualitativos. Um ponto crítico extremamente importante levantado pelo autor trata da negligência em relação à dependência mútua entre pobreza, educação e saúde, entre outras. A separação das metas individualmente pode causar uma abordagem mecanicista de intervenção, ignorando a importância do arcabouço integrado.

Rios-Neto ainda resgatou os novos debates pós-Cairo sobre população e desenvolvimento e conclui sua apresentação com a reflexão sobre possíveis relações entre bem-estar e crescimento econômico. O autor observou que o conceito de desenvolvimento humano, acrescido do adjetivo sustentável, que se desenvolveu no processo das conferências internacionais e foi corroborado pela CIPD, veio para ficar. A retomada da velha temática sobre a relação entre o crescimento econômico e o populacional não deve ser visto nem como um ressurgimento do “controlismo”, nem como uma ameaça à utilização da noção de desenvolvimento humano. Estas são esferas de conhecimento relacionadas mas não competitivas.

Paulo Paiva

O debatedor iniciou seus comentários observando que o texto exposto tinha dois objetivos: rever a literatura entre população e economia (essa parte seria mais uma análise teórica); e relacionar esta discussão com o conceito de desenvolvimento, que é muito vago e cuja revisão exige uma contextualização histórica (esta parte teria uma dimensão de caráter social e político).

Para Paulo Paiva, o expositor, ao buscar elos entre essas duas partes, está na verdade procurando dialogar com fantasmas que são os mesmos dele, debatedor, e que dizem respeito ao “controlismo”, ao “neomalthusianismo”. Paiva mencionou não conhecer nenhuma proposta controlista de política pública atualmente.

Comentando a revisão da relação entre população e economia, o debatedor observou que a contribuição de Coale e Hoover foi fundamental para incrementar as teorias econômicas com conhecimentos demográficos. Isso foi quando o modelo econômico vigente era o de Harrod-Domar. A inclusão de outros fatores tira o peso do crescimento populacional. Os modelos são fechados, se você incorporar a exportação e importação irá reduzir ainda mais o peso da população no desenvolvimento.

A grande vantagem da construção econômica é que ela ajuda nas relações de causalidade. Mas a realidade coloca armadilhas o tempo todo. A questão demográfica mais importante é a mudança da estrutura etária e não o crescimento populacional.

Sob este aspecto, seria importante considerar em qual fase do crescimento populacional estamos. O desafio tem a ver com a terceira fase, que ora se inicia, marcada pelo processo de transformação maior dos segmentos mais idosos da pirâmide.

Paiva sugeriu ao expositor tentar buscar mais a vertente relacionada à economia institucionalista, que faz uma crítica à teoria neoclássica de crescimento e a seu instrumental de racionalidade econômica. Para os institucionalistas, a teoria neoclássica é ahistórica e *institutional free*.

Para o debatedor, é importante falar de população e mudança econômica e não população e crescimento econômico (*economic change versus economic growth*). E mencionou Douglass North, que analisa as mudanças institucionais e é muito importante para entender a questão das políticas públicas. Citou ainda um relatório do Banco Mundial elaborado antes da crise recente sobre *growth reform*, em que são relacionados 13 casos de sucesso de crescimento com crescimento populacional. Situações que são comuns a todos os países considerados:

- estabilidade macroeconômica;
- importação de conhecimento e incorporação de tecnologia;
- compromisso com crescimento e inclusão;
- estabilidade de preços;
- altas taxas de poupança e investimento.

O tema do desenvolvimento precisa de adjetivações, pois desenvolvimento econômico é diferente de crescimento econômico, que é diferente de apenas desenvolvimento. Além disso, faltaram o significado e a importância destas diferenças no desenvolvimento de políticas públicas. Há duas dimensões no conceito de desenvolvimento: processo e mudança. O processo de industrialização promovia a mudança. No Brasil, ocorreram transformações muito grandes, mas ficou para trás o problema da desigualdade.

Porém, conceito de desenvolvimento passou da adjetivação econômica para a social, que depois passou para sustentável e, depois, humano. O importante é que o desenvolvimento seja inclusivo. Faltou também incluir a importância do mercado de trabalho na questão do desenvolvimento. A discussão

mais interessante sobre esta questão é de Amartya Sen, em uma concepção mais ampla de desenvolvimento.

Sobre a segunda parte da exposição que se refere à dimensão política da questão, o comentarista observou que, em 1971, houve uma mudança essencial na política internacional, quando os EUA abandonaram a paridade cambial. Os problemas passaram a se concentrar em questões de curto prazo. Esta mudança não foi mencionada, assim como faltou abordar o peso das organizações não-governamentais nos dias de hoje e o papel do G8, ou G20.

Paiva observou que o “Consenso de Washington” passou a ser um *label*, que atribui ao Consenso importância maior do que ele realmente teve. O Consenso é apenas uma agenda para tentar permitir que os países aderissem ao Plano Blade de dívida externa. Não era programa de nada. Até o caráter neoliberal é discutível. A flutuação do câmbio em 1971 foi o maior vilão e não o Consenso de Washington. Além disso, o processo de globalização deveria também ser incluído. E o núcleo da questão: fluxos intertemporais de renda também merecem atenção maior, pois serão futuramente restrições ao crescimento econômico.

Ao terminar, Paiva propôs a seguinte *checklist*:

- no que diz respeito à população, o que importa hoje não é crescimento, mas sim a mudança na estrutura etária;
- quanto ao desenvolvimento, o que importa é o combate à pobreza e às destruições ao meio ambiente;
- no que diz respeito às políticas públicas: governança e instituições.

Sub-relatores

Neiva Maria Borgatto

Joyce Melo Vieira

Luciana Conceição de Lima

Reinaldo Onofre dos Santos

Helena Cruz Castanheira

Sobre os autores



Ana Amélia Camarano – Doutora em Demografia pela London School of Economics, é técnica de planejamento e pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada – Ipea. Atualmente é coordenadora de População e Cidadania junto à Diretoria de Estudos Sociais. Desenvolve trabalhos na área de políticas públicas, com ênfase em envelhecimento, previdência social, juventude e projeções populacionais. (ana.camarano@ipea.gov.br).

Eduardo L. G. Rios-Neto – Nomeado presidente da CNPD – Comissão Nacional de População e Desenvolvimento em 31 de agosto de 2004, é professor titular do Departamento de Demografia e pesquisador do Cedeplar/UFMG. PhD em Demografia pela Universidade da Califórnia-Berkeley e pós-doutor pela Universidade do Texas-Austin. É membro do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social de Minas Gerais, vinculado à Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado de Minas Gerais – Seplag/MG. Coordena a avaliação do programa “Poupança Jovem” do governo do Estado de Minas Gerais, além de outros programas estaduais. Coordena o projeto “Perspectivas do Investimento Social no Brasil (PIS)”, que envolve a realização de 65 termos de referência, para o BNDES. Publicou o livro *Introdução à Demografia da Educação*. (eduardo@cedeplar.ufmg.br).

Elisabete Dória Bilac – Doutora em Ciências Humanas pela FFLCH-USP, realizou ainda dois programas de pós-doutorado: o primeiro junto à EHESS- (Centre d’Études des Mouvements Sociaux) e o segundo junto ao Nepo-Unicamp, em 1988. É professora

aposentada do Departamento de Sociologia da FLCH da Unesp-Car. Desde 1993 vem trabalhando como pesquisadora do CNPq, junto ao Nepo/Unicamp, onde desenvolve atividades de pesquisa e presta colaboração docente ao Programa de Pós-Graduação em Demografia, responsabilizando-se pela disciplina “Estudos de Família e Nupcialidade”, e aos programas de treinamento realizados pelo Nepo. É sócia-fundadora da Abep – Associação Brasileira de Estudos Populacionais da qual foi Secretária Geral no período (1991-1992). As interações entre gênero, família, trabalho e condições de vida são o seu principal tema de pesquisa. (ebilac@nepo.unicamp.br).

Elza Berquó – Professora titular aposentada da Faculdade de Saúde Pública da USP, coordenadora da Área de População e Sociedade do Cebrap. Membro do Conselho Técnico-Científico e do Conselho Superior do Núcleo de Estudos de População – Nepo/Unicamp. Membro do Conselho Técnico – Contec do IBGE, membro do Conselho Consultivo do Censo Demográfico de 1990, 2000 e 2010, e da Comissão Censitária Estadual do Censo Demográfico 2010, do IBGE. Membro da Ordem Nacional do Mérito Científico, na Classe da Grã-Cruz. Membro titular, área de Ciências Humanas, da Academia Brasileira de Ciências. (popu@cebrap.org.br).

Helion Póvoa Neto – Professor do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – IPPUR-UFRJ, coordenador do Núcleo Interdisciplinar de Estudos Migratórios – Niem e do GT de Migrações Internacionais, da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais – Anpocs. (helionpovoaneto@gmail.com).

José Eustáquio Diniz Alves – Doutor em Demografia pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional – Cedeplar, da Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG, com pós-doutorado no Núcleo de Estudos de População – Nepo, da Universidade Estadual de Campinas – Unicamp. É professor titular da Escola Nacional de Ciências Estatísticas – Ence, do IBGE. (jedalves@ibge.gov.br).

Juliana Leitão e Mello – Doutoranda em Sociologia pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro – IUPERJ e mestre em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais pela Escola Nacional de Ciências Estatísticas – Ence. Atualmente é pesquisadora da Diretoria de Estudos Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada – Ipea. Dedicar-se aos estudos sobre juventude e envelhecimento populacional. (juliana.leitao@ipea.gov.br).

Marcia Sprandel – GT Migrações Internacionais da Associação Brasileira de Antropologia. Pesquisadora associada do Centro de Estudos de Migrações Internacionais – Cemi/Unicamp, assessora técnica do Senado Federal. (maia.sprandel@uol.com.br).

Margareth Arilha – Especialista em gênero, saúde e direitos reprodutivos, psicóloga e psicanalista, pesquisadora em Psicologia Social pelo Programa Gênero, Raça e Idade, da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, e doutora em Saúde Pública pela

Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo. Fundadora e, atualmente, diretora executiva da Comissão de Cidadania e Reprodução, uma organização articulada da sociedade civil, com 18 anos de atividade no país em defesa dos direitos sexuais e reprodutivos das mulheres, e uma das primeiras organizações a trabalhar no campo da análise crítica da mídia nacional. Recentemente recebeu prêmio do Ministério da Saúde pelos seus 25 anos de dedicação à saúde das mulheres no país. (ccr@cebrap.org.br).

Maria Coleta Ferreira Albino de Oliveira – Bacharel em Ciências Políticas e Sociais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, mestre em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo e doutora em Ciências Humanas-Sociologia pela Universidade de São Paulo. É professora doutora da Universidade Estadual de Campinas e pesquisadora do Núcleo de Estudos de População – Nepo/Unicamp. Atualmente é membro da Comissão Nacional de População e Desenvolvimento – CNPD, do Conselho da International Union for the Scientific Study of Population – IUSSP e da Rede “Latin American Family Network”, da Associação Latino Americana de População – ALAP. Atua na área de Demografia, com ênfase em família e reprodução, principalmente nos temas família, reprodução, gênero e fecundidade. (mcoleta@nepo.unicamp.br).

Mary Garcia Castro – PhD em Sociologia pela Universidade da Flórida, pós-graduação em Sociologia da Cultura pela City University of New York, professora do Programa de Pós-graduação em Família na Sociedade Contemporânea e do Mestrado em Política Social e Cidadania, na Universidade Católica do Salvador – UCSAL, pesquisadora do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq, professora aposentada da Universidade Federal da Bahia – UFBA e coordenadora do Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Juventudes, Identidades, Cultura e Cidadania – NEPJI-UCSAL/CNPq e membro da Comissão Nacional de População e Desenvolvimento – CNPD. (castromg@uol.com.br).

Paulo de Tarso Almeida Paiva – Formado em Demografia pela Universidade da Pennsylvania, professor aposentado do Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional – Cedeplar, da Universidade Federal de Minas Gerais – UGMF. É presidente do Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais, S.A. – BDMG. Foi secretário de Estado de Planejamento e Gestão (2007) e de Transportes e Obras Públicas de Minas Gerais (2006), vice-presidente de Planejamento e Administração do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID (1999-2004), ministro de Estado do Trabalho (1995-1998) e ministro do Planejamento e Orçamento (1998-1999). Tem vários artigos publicados nas áreas de demografia econômica, mercado de trabalho e, mais recentemente, desenvolvimento da América Latina. (ppaiva@bdmg.mg.gov.br).

Solange Kanso – Doutoranda em Saúde Pública pela Fundação Oswaldo Cruz – Fiocruz e mestre em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais pela Escola Nacional de Ciências Estatísticas – Ence. Atualmente é pesquisadora da Diretoria de Estudos Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada – Ipea. Desenvolve trabalhos

nas áreas de projeções populacionais, qualidade da informação e envelhecimento populacional.(solange.kanso@ipea.gov.br).

Sônia Corrêa – Arquiteta com especialização em antropologia, tem trabalhado sobre temas de gênero, saúde e sexualidade desde os anos 1970. É fundadora do SOS Corpo, Instituto Feminista para a Cidadania (Recife, Brasil) e membro do Conselho Diretor da Comissão de Cidadania e Reprodução (São Paulo, Brasil). É co-cordenadora do Observatório de Sexualidade e Política e pesquisadora associada da Associação Brasileira Interdisciplinar de Aids – Abia. Entre outros trabalhos, é co-autora de *Population policies: feminist perspectives from the south* (com Rebecca Reichmann) e de *Sexuality, health and human rights* (com Richard Parkers e Rosalind Petchesky). (scorrea@abiaids.org.br).

Este livro foi impresso pela MundoDigital Gráfica e Editora em papel Pólen 80g/m² para a Associação Brasileira de Estudos Populacionais e Fundo de População das Nações Unidas, em dezembro de 2009.