

## AS MULHERES E AS NAÇÕES UNIDAS: AS LINHAGENS DO PLANO MUNDIAL DE POPULAÇÃO\*

Carmen Barroso\*\*

RESUMO: Nos anos 70 a ONU passou a dar uma definição mais ampla aos direitos da mulher e a adotar uma política de “integração da mulher ao desenvolvimento”. Um marco divisório da emergência desta questão nos fóruns intergovernamentais foi a Conferência Mundial de População promovida pela ONU em 1974 quando, no bojo de uma redefinição dos problemas demográficos no contexto econômico e cultural e de uma reafirmação do caráter político da questão populacional, passa-se a enfatizar a necessidade de promover a participação da mulher na vida social, econômica, cultural e política. O artigo analisa as duas linhagens de pensamento – a do controle da natalidade e a desenvolvimentista – que estão na raiz da preocupação com a questão da mulher que, de fato, vinha crescendo no âmbito da ONU desde o final dos anos 60.

UNITERMOS: Mulheres – Nações Unidas: direitos da mulher; política populacional; controle da natalidade; mulher e desenvolvimento.

A Organização das Nações Unidas tem tido um papel central nos esforços institucionais para a eliminação da discriminação contra a mulher. Nas últimas décadas atra-

---

\* Essa pesquisa foi realizada durante licença da Universidade de São Paulo e da Fundação Carlos Chagas. Foi possível graças a uma bolsa de Pós-Doutoramento da Fulbright, e o trabalho foi desenvolvido como pesquisadora visitante junto ao International Population Program da Cornell University. Agradeço também aos delegados e funcionários(as) da ONU, desde o subsecretariado aos mais baixos postos profissionais, assim como a vários membros de organizações não-governamentais, que generosamente me concederam longas entrevistas. Como alguns deles pediram para não serem identificados, segui essa regra para todos mas embora não possa nomeá-los, sua contribuição é inestimável. O presente artigo corresponde à parte inicial da investigação, que também abrangeu a análise das fontes de financiamento e a política interna de organismos da ONU.

\*\* Professora do Departamento de Sociologia – FFLCH-USP.

vés de conferências, resoluções, assistência técnica e apoio a projetos, a ONU contribuiu bastante para divulgar informações sobre a posição subordinada da mulher em diferentes sociedades.

A Carta das Nações Unidas, assinada em 1945, já incluía o princípio da igualdade entre os sexos<sup>1</sup>. Desde 1948 reúne-se regularmente a Comissão sobre a Condição da Mulher, cujo braço executivo junto à Secretaria Geral é o Branch for the Advancement

---

1 O preâmbulo da Carta afirma: “Nós os povos das Nações Unidas determinamo-nos a reafirmar a fé nos direitos humanos fundamentais, na dignidade e valor da pessoa humana, nos direitos iguais de homens e mulheres e de nações grandes e pequenas...”. O artigo 1 (3) define um dos quatro objetivos da organização: “Obter a cooperação internacional para resolver problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário, e para promover e estimular o respeito aos direitos humanos e liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião”. O artigo 55 tem uma posição de destaque no esquema total da Carta para a promoção da cooperação econômica e social e do respeito aos direitos humanos: afirma que estes devem ser promovidos pela ONU como condição que favorece a paz internacional. Para o caso de dúvida quanto ao âmbito da palavra “humanos”, a frase é repetida, “sem distinção de raça, sexo...” A precisão do significado da palavra “direitos” veio anos mais tarde, em 1948, com a Declaração Universal dos Direitos Humanos. Além da preocupação com a igualdade no mundo em geral, a delegada do Uruguai conseguiu introduzir, vencendo fortes resistências, uma provisão para impedir a discriminação dentro do próprio sistema da ONU. Foi assim introduzido o artigo 8: “A ONU não imporá restrições à elegibilidade de homens e mulheres para participar (...) em condições de igualdade em seu órgão principal e nos subsidiários. Redigida na negativa, representa um retrocesso em relação à Convenção da Liga das Nações que estipulava que “todos os postos, inclusive o Secretariado, devem ser acessíveis igualmente a homens e mulheres”. Alguns delegados argumentaram que isso poderia restringir a liberdade de países membros ao escolher suas delegações. (Para um extenso comentário sobre a Carta da ONU, ver Goodrich et alii, 1969). A distância entre os princípios e sua implementação, como se vê, é grande tanto na sociedade quanto na Organização... (ver Rogers, 1979).

As versões preliminares da Carta, preparadas antes da Conferência de São Francisco (que elaborou a Carta) não mencionavam a igualdade entre os sexos. Seus redatores justificaram a omissão alegando que, a esse respeito, ainda não poderia haver acordo. Mas incluíram a proibição da discriminação racial, embora isto apresentasse evidente contradição com as leis segregacionistas norte-americanas.

Foi na Conferência dos Estados Americanos, realizada na cidade do México em 1945, que se aprovou uma resolução pela abolição de toda discriminação de sexo. Também se recomendava que os governos previssem a cooperação de mulheres na formação de suas respectivas delegações a conferências internacionais, inclusive a de São Francisco (Russell, p. 568).

of Women<sup>2</sup>. Mas foi só nos anos 70 que as mudanças nas condições sociais em todo o mundo levaram os órgãos da ONU a uma definição mais ampla dos direitos da mulher e a tentativa de traduzir os princípios em políticas. Nas décadas anteriores “igualdade” significava principalmente direitos políticos e civis; nos anos 70 reconheceu-se o papel econômico da mulher e questionou-se a divisão sexual do trabalho; a preocupação anterior com a igualdade legal cedeu lugar a uma nova senha: a integração da mulher ao processo de desenvolvimento.

Essas mudanças foram o resultado de várias forças sociais, uma das quais foi o lobby criado em torno da preocupação com o aumento populacional e a esperança de que as taxas de nascimentos pudessem ser reduzidas pela ampliação de papéis sociais para as mulheres. Essa não era a única motivação por trás do apoio à participação feminina, mas foi certamente a que logrou maior aceitação entre aqueles que têm voz no delineamento de políticas da ONU, e particularmente junto à poderosa “comunidade de doadores”. Em consequência dessa associação entre a questão da mulher e as questões demográficas, o FNUAP (Fundo das Nações Unidas para Atividades de População) ocupa uma posição importante em meio às agências da ONU ligadas ao apoio de proje-

---

2 Em São Francisco, uma proposta para criar uma comissão sobre a condição feminina foi apresentada pela delegação brasileira e apoiada pela do México e da República Dominicana – três governos que tinham incluído mulheres em suas delegações. As delegadas americanas e chinesas argumentaram que, “em última instância”, a eliminação da discriminação contra as mulheres devia ser tarefa da Comissão de Direitos Humanos. A delegada brasileira, a eminente feminista Bertha Lutz, pleiteou veementemente que a composição da comissão fosse exclusivamente feminina. Sua insistência parecia prever o evento de que foi vítima 30 anos mais tarde, quando era membro da delegação brasileira à Conferência das Nações Unidas do Ano da Mulher e o chefe da delegação não lhe permitiu que usasse da palavra.

As memórias de Virginia Gildersleeve, reitora do Barnard College e única mulher na delegação americana, são esclarecedoras do tipo de ideologia prevalecente nos EUA àquela época. Escrevendo em 1954 sobre suas lembranças de São Francisco em 1945, reconhece candidamente que teve de enfrentar a suspeita inicial de pelo menos um colega da delegação, era tratada de ‘minha querida garota’ pelos colegas da Universidade de Colúmbia (apesar dos seus óbvios 68 anos então!), tinha sido designada para a delegação porque as organizações de mulheres tinham pressionado pela inclusão de uma delegada, era a única em meio a sete homens, eles a designavam para os comitês em que não estavam interessados, e ainda consideravam irrelevante que ela discutisse com eles as decisões que deveria tomar naqueles comitês. Apesar de tudo, ela diz que pensava ter “o velho feminismo militante se acabado”, e se surpreendeu de encontrá-lo entre as pouquíssimas delegadas, especialmente na Dra. Bertha Lutz do Brasil e em Jessie Street, consultora da delegação australiana. Em suas palavras “talvez, nesses países atrasados, onde as mulheres não votam e não têm mesmo quase direito algum, o feminismo espalhafatoso ainda seja necessário...” (p. 353). Isso até pode soar irônico hoje, quando as feministas do Terceiro Mundo às vezes são criticadas por aderirem a uma ideologia tida como mais adequada a mulheres de classe média dos países industrializados. Também é curioso que, ao se opor à Comissão da Condição Feminina, a simpática senhora tenha recorrido a um argumento que ainda hoje é usado por feministas que temem a criação de guetos e o “tokenismo”: ela argumentou que, se as mulheres fossem segregadas em uma comissão, os homens as manteriam fora de outras comissões e grupos com o flúbi de que elas teriam seu espaço em sua própria comissão.

tos para a mulher. Como uma fonte de recursos para governos do Terceiro Mundo e para outras agências da ONU, as políticas e decisões do FNUAP afetam os programas ligados à mulher de todo o sistema da ONU, assim como os de muitos países subdesenvolvidos, seja diretamente através de projetos especiais sobre a condição de mulher, seja indiretamente através de projetos ligados ao planejamento familiar.

As políticas de planejamento familiar e seu impacto sobre a situação da mulher têm sido objeto de críticas nos meios acadêmicos e entre diversas correntes políticas.

Um componente da crítica refere-se a diversos aspectos da qualidade dos serviços. Os programas tendem a oferecer um leque limitado de tecnologias de regulação da fecundidade, os cuidados médicos necessários geralmente são precários ou totalmente inexistentes, a maioria das tecnologias faz recair o ônus da anticoncepção sobre a mulher, as informações sobre efeitos colaterais e contra-indicações não são difundidas, e as necessidades da mulher em termos de privacidade e tratamento digno recebem pouca atenção.

O segundo componente da crítica está ligado à natureza dos materiais educacionais e de comunicações, carregados de idéias simplistas sobre as vantagens de limitar a prole, e planejados, via de regra, com o único objetivo de aumentar a motivação para o uso de anticoncepcionais.

O terceiro aspecto da crítica refere-se ao relativo isolamento dos programas de planejamento familiar frente às políticas econômicas e sociais mais amplas, que poderiam visar ao aprimoramento das condições sob as quais a mulher toma as decisões sobre a procriação.

O FNUAP e a maioria dos responsáveis por programas de planejamento familiar não negam que aquele aprimoramento seja desejável, mas costumam argumentar não ser realista visar padrões mais altos ou abordagens mais amplas do que os vigentes. Essa posição, segundo seus críticos, revela uma prioridade concedida às metas demográficas em detrimento dos direitos humanos. Seria também a resultante da reduzida participação de mulheres em todos os níveis de tomada de decisões.

Para compreendermos as questões levantadas acima, é importante apreender como o sistema da ONU passou a realizar a ligação entre políticas de mulher e políticas de população.

## **A emergência da questão da mulher**

A Conferência Mundial da População, promovida pela ONU em Bucareste em 1974, foi um marco nas políticas de população. Concebida principalmente para incre-

mentar o comprometimento de governos e de agências internacionais com programas de população e de planejamento familiar, não seguiu o roteiro previsto por seus principais organizadores, e acabou por reafirmar o caráter político da questão populacional, redefinindo os problemas demográficos no interior do contexto do desenvolvimento econômico e cultural <sup>3</sup>.

O Plano de Ação para a População Mundial (WPPA) que resultou da Conferência foi uma versão completamente revisada do Plano Preliminar preparado pelo Secretariado da ONU, no que deve ter sido um caso sem precedentes. Em geral nas conferências da ONU sobre questões econômicas e sociais, o Secretariado reconcilia as divergências entre os governos previamente, os delegados oficiais apenas referendando o plano proposto com alterações mínimas <sup>4</sup>. No caso da Conferência de Bucareste, uma comparação detalhada efetuada por Berelson (1975) apontou que em três de cada quatro parágrafos houve uma mudança substantiva de significado entre o plano inicial e o finalmente aprovado <sup>5</sup>.

Na onda de revisões, em que as metas quantitativas de taxas de natalidade foram substituídas por amplas mudanças sociais, introduziram-se vários parágrafos sobre a posição da mulher. O primeiro se refere a um dos princípios em que se baseia o próprio plano: “as mulheres têm o direito à completa integração no processo de desenvolvimento, especialmente através de acesso igual à educação e participação na vida social, econômica, cultural e política” (WPPA § 14h). Coerentemente, um dos objetivos gerais do Plano é o de “promover a condição da mulher e a expansão de seu papel, sua total participação na formulação e implementação de políticas sócio-econômicas, assim como promover a consciência, entre as mulheres, de seus papéis atuais e potenciais na vida nacional” (§ 15e).

O ônus da implementação recai sobre os governos, que “devem assegurar a plena participação das mulheres na vida educacional, social, econômica e política de seus

---

3 Jason L. Finkle e Barbara B. Crane (1975) fizeram uma excelente análise da política da Conferência. É a eles que devo a sugestão da dupla ascendência das idéias que emergiram no Plano, o que desenvolvo adiante.

4 Por exemplo, a Declaração Internacional do Meio Ambiente Humano aprovada em Estocolmo em 1972 continha raras mudanças em relação à proposta original feita pelo Secretariado (Finkle e Crane, 1975). Em Bucareste, a confrontação foi tão intensa que, ao final, um senhor que era líder no campo da população estava quase em lágrimas, lamentando que tudo aquilo por que trabalhara durante 25 anos tinha sido traído “com essa história de ficar cedendo tudo ao pessoal do desenvolvimento” (entrevista pessoal).

5 Entre as diferenças que ele menciona há uma de particular interesse: enquanto a “comunidade internacional” enfatizara o planejamento familiar como um instrumento demográfico, o Plano o justificou por razões de saúde e direitos humanos.

países, em bases iguais com os homens” (§ 41). Mas, por via das dúvidas os cônjuges são alertados sobre suas responsabilidades: “o princípio da igualdade deve ser integralmente aplicado no planejamento familiar, onde cada cônjuge deve considerar o bem-estar dos demais membros da família” (§ 42).

A incerteza acerca de quais devam ser os atores atinge seu grau mais alto numa peculiar “recomendação para a ação” que não contém imperativo e não menciona ação alguma planejada; na verdade apenas enuncia a relação recíproca entre o status da mulher e o tamanho da família: “a melhoria da condição da mulher na família e na sociedade pode contribuir (...) para uma família menor, e a oportunidade para a mulher de planejar os nascimentos também pode concorrer para melhorar sua condição individual” (§ 43).

Nas recomendações para pesquisa, duas áreas referem-se especificamente à mulher: a avaliação do impacto dos diferentes métodos de planejamento familiar sobre as condições de saúde das mulheres e de outros membros da família, e o parágrafo-miscelânea onde se acomodaram todos os tipos de investigações: “mudanças estruturais, funções e dinâmica da família como instituição, inclusive mudanças nos papéis masculino e feminino, atitudes em relação a, e oportunidades para, as mulheres em educação e emprego; as implicações das tendências populacionais atuais e futuras para o status da mulher; pesquisa biomédica de fertilidade masculina e feminina, e os benefícios econômicos, sociais e demográficos que advirão da integração da mulher no processo de desenvolvimento” (WPPA § 72p). Na educação as mulheres também foram lembradas, embora só na última hora: “Considerando o papel da educação no progresso do indivíduo e da sociedade, e o impacto da educação no comportamento demográfico, todos os países são instados a promover seus programas de educação formal e informal; devem-se envidar esforços para erradicar o analfabetismo, promover a educação da juventude e abolir os fatores discriminatórios contra a mulher” (WPPA § 86).

Nenhum desses parágrafos constava do Plano Preliminar. Qual foi o processo que levou a sua inclusão durante a Conferência? Quais as suas implicações? Constituem inovações ou meras peças de retórica?

Berelson (1975) observou que, apesar das claras diferenças cruciais e irreconciliáveis entre o Plano e os doadores que vinham apoiando as atividades em população, o Plano legitimou um leque tão amplo de atividades que os países e órgãos internacionais poderiam prosseguir no que já vinham desenvolvendo sem violar princípio algum do Plano. Finkle & Crane (1975) também consideraram que houve uma acomodação entre, de um lado, a expressão, pelos governos do Terceiro Mundo, de seus valores e aspirações no clima politizado de Bucareste e, de outro, suas tentativas de lidar com os problemas populacionais de uma forma pragmática. Neste quadro, onde entram as mulheres? Para responder essa pergunta, examinaremos o pano de fundo histórico onde se construiu o discurso sobre a mulher.

No âmbito da ONU, a preocupação com a questão da mulher vinha crescendo lentamente desde o final dos anos 60, ligada à combinação de duas linhagens de pensamento: a do controle da natalidade e a do desenvolvimento.

*A linhagem do controle da natalidade:* os primeiros movimentos pela regulação da fecundidade, inspirados na preocupação com o bem-estar da mulher e seu direito ao controle do próprio corpo, não conseguiram influenciar políticas públicas a nível nacional ou internacional<sup>6</sup>. Nos anos 20 e 30, as tentativas de Margaret Sanger para inclusão da regulação da fecundidade no programa da Liga das Nações alcançou tons patéticos. Ela organizou uma conferência mundial de população a se realizar em Genebra em 1927, reunindo especialistas em economia, sociologia, demografia e biologia, na esperança de que a Liga das Nações participasse. Determinada a tornar a conferência respeitável, convidou Sir Bernard Mallet, cuja esposa tinha sido dama de companhia da Rainha Vitória, para presidir a conferência. Mas ela tinha subestimado a natureza controversa do tema. Para que os convidados concordassem em comparecer, as organizado-

---

6 O movimento pela regulação dos nascimentos começou na Europa e nos Estados Unidos no século XIX. Representava tanto um sintoma quanto uma causa das grandes mudanças sociais nas relações entre os sexos (Gordon, 1976). Em 1905, o presidente dos EUA, Theodore Roosevelt, condenou a regulação dos nascimentos como um sinal de decadência moral. As mulheres que evitavam ter filhos, segundo ele, eram “criminosas contra raça” e “objeto de repugnância e desprezos das pessoas sadias”; ele comparava “a obrigação reprodutiva da mulher ao dever do soldado”. A defesa feminista recorreu a todo tipo de argumento; e Susan B. Anthony inclusive alegou o perigo de superpopulação, idéia pouco aceita numa época em que o temor generalizado era de uma queda na taxa de natalidade (Gordon, 1976, p. 136 ff).

Foi só em 1914 que surgiu nos EUA um movimento de massa pregando a regulação dos nascimentos como uma luta revolucionária. A maternidade involuntária era vista como levando tanto à sujeição da mulher quanto ao enfraquecimento da classe trabalhadora. A líder anarquista Emma Goldman, ex-parteira (e que não conhecia então método anticoncepcional algum), tendo participado de um Congresso neo-malthusiano secreto em Paris em 1900, resolveu incluir o tema da regulação dos nascimentos em seu programa de conferências pelos EUA (Goldman, 1931, p. 86, 552). Como a anticoncepção era considerada obscena e proibida por lei, Emma, Margaret Sanger e outras foram presas por sua tática de ação direta (Sanger, 1931, 1938). Entretanto na Inglaterra a anticoncepção era acessível através das clínicas do sistema governamental (Sanger, 1931).

Referindo-se à relação entre o movimento pela regulação dos nascimentos e os controlistas da população, Stycos (1971, p. 19-20) escreveu: “Durante décadas, pequenos grupos de mulheres corajosas têm insistido em que o bem-estar físico e social da mulher depende da sua capacidade de regular racionalmente o número e espaçamento da prole. Essa insistência tem recebido o pequeno grau de atenção e respeito normalmente conferido a grupos de mulheres corajosas nos Estados Unidos. Mas ao mesmo tempo, um pequeno grupo de homens de negócios, menos barulhentos e mais influentes, começaram a se preocupar com as implicações econômicas e políticas do crescimento da população mundial, especialmente o das áreas subdesenvolvidas. Entre outras coisas, esses senhores temiam a fome, intranqüilidade, guerra e comunismo. Embora os meios buscados pelos dois grupos coincidam, os objetivos visados e os *modi operandi* são completamente diferentes... Os dois grupos se evitam mutuamente, mas quando são postos lado a lado em alguma conferência internacional, olham um para o outro com uma mescla de suspeita e desejo de exploração...”

ras tiveram que prometer que qualquer menção a malthusianismo ou à regulação da fecundidade seriam proibidas. Além disso, Sir Eric Drummond, secretário-geral da Liga das Nações, considerou que “os eminentes cientistas que ela tivera tanto trabalho para tentar reunir se ressentiriam do fato de que uma mulher tivesse sido responsável pela organização da conferência. Relutantemente, ela aceitou retirar seu nome e de suas auxiliares do programa oficial” (Symonds e Carder, 1973). Apesar disso, Sir Drummond não ficou satisfeito e recusou o convite para que a Liga estivesse representada, inclusive expressando a esperança de que os membros do Secretariado não participassem nem a nível pessoal. Entretanto, alguns membros da Liga compareceram e até nomearam representantes, ao final da conferência, para uma reunião posterior visando a formação de uma organização permanente, que deu origem à União Internacional para o Estudo Científico da População (International Union for the Scientific Study of Population).

Em 1932-33 outra mulher, Dame Janet Campbell, foi o fulcro de uma controvérsia na Liga das Nações: quando dirigia o Comitê para o Bem-estar Materno e a Higiene Infantil, publicou um relatório contendo uma seção curta que enfatizava os perigos do aborto: recomendava que “em alguns casos de problemas de saúde, em que a gravidez pode pôr em perigo a vida da mulher, é preferível impedir que a gravidez ocorra do que interrompê-la. Mas não basta apenas explicar à mulher que tem tuberculose, problema cardíaco ou nefrite, que não deveria engravidar novamente: é necessário explicar exatamente as medidas que ela e o marido deverão tomar para impedir que a gravidez ocorra”. Este curto parágrafo provocou tamanha oposição de meios católicos que, após dois anos de debate em vários comitês, terminou-se por suprimir o relatório inteiro.

Foi só nos anos 60 que a preocupação com o aumento populacional, especialmente por parte dos Estados Unidos, Suécia e Índia, ganhou maior aceitação no sistema da ONU, superando gradualmente a resistência de países católicos, socialistas e africanos (Symonds & Carder, 1973). Em 1962, a Assembléia Geral realizou seu primeiro debate sobre população e aprovou uma resolução requerendo uma investigação, pelo Secretariado-Geral junto aos países membros, acerca dos problemas resultantes das mútuas influências entre desenvolvimento econômico e as mudanças populacionais <sup>7</sup>. Três anos mais tarde Aziza Hussein, delegada do Egito na Comissão da Condição Feminina e mais tarde presidente da International Planned Parenthood Federation, propôs a investigação da inter-relação entre a condição da mulher e o planejamento familiar. Embora o relatório final da investigação tenha levado dez anos para ser emitido, uma versão preliminar foi distribuída como subsídio em Bucareste e sua preparação tinha gerado uma

---

7 GA Resol. 1838 (XVII).

atividade considerável antes da conferência<sup>8</sup>. Helvi Sipilla foi designada relatora especial para assumir a responsabilidade desse estudo. Em 1970 distribuíram-se questionários aos governos, agências especializadas das Nações Unidas e organizações não-governamentais. Em 1973, tinham chegado respostas de 48 governos e 12 organizações não-governamentais. Além disso, realizaram-se dois seminários regionais e um seminário inter-regional em 1972-73.

Em preparação à Conferência de Bucareste, o Centre for Social Development and Humanitarian Affairs (um órgão da ONU) elaborou um documento sobre os direitos da mulher e a fecundidade para dois simpósios da ONU que reuniram especialistas em população em 1973 e 1974, simpósios preparatórios à Conferência. O estudo apresentava uma análise da pesquisa existente sobre a situação da mulher, tanto como determinante quanto como consequência das variações no comportamento reprodutivo. Medindo a posição da mulher principalmente através dos anos de escolaridade, de sua representação na força de trabalho remunerada tal como aparece nos Censos e surveys, de sua integração nos postos de decisão política, da idade ao casar e dos direitos e obrigações familiares, o estudo delinea o quadro do quê se sabia até então – e dos limites à generalização impostos pela complexidade das inter-relações.

Reconhecendo que um número considerável de questões permanecia sem respostas; e reconhecendo que, quando comparadas ao papel social das condições econômicas, das estruturas sociais e dos valores culturais, as condições demográficas podem ter um papel menor na determinação da posição da mulher na família e na sociedade mais ampla, ainda assim o estudo insiste na relevância demográfica da igualdade entre os sexos e do direito humano de planejar os nascimentos.

Esse estudo foi apresentado no simpósio sobre Direitos Humanos e População (realizado em Amsterdã em janeiro de 1974), onde Sipilla também enfatizou, em sua colocação, que a promoção de direitos e oportunidades iguais, ainda que constituindo um objetivo em si, também era essencial para o sucesso do planejamento familiar e da regulação da fecundidade. As principais conclusões do simpósio indicam claramente que “é essencial assegurar às mulheres a plena igualdade aos homens, principalmente o acesso igual à educação e ao emprego, de maneira a que elas não se sintam inclinadas a buscar a realização pessoal exclusivamente na maternidade”<sup>9</sup>. A clareza dessa conclusão

---

8 Estudo sobre a Inter-relação entre a Condição Feminina e o Planejamento Familiar. E/Conf. 60/CBP/11/Add. 2; 19 junho 1974. E; A Condição Feminina e o Planejamento Familiar. E/CN. 6/575/Rev. 1; 1975.

9 Ver o Documento da ONU ST/ESA/SERA/57 p. 715.

contrasta vivamente com as observações inconclusivas sobre o aborto: “quanto ao difícil e delicado problema do aborto, o simpósio discutiu os diversos aspectos dos direitos humanos, especialmente o do direito à vida e do direito da mulher e da família de decidir livremente sobre assuntos relativos à integridade física e saúde mental. Foi considerado desejável que o Estado e a comunidade internacional tentem reconciliar os direitos envolvidos na questão. Qualquer que seja a solução encontrada, será necessário um sistema de controle para a defesa dos direitos humanos, envolvendo a participação de pais, médicos, juízes, assistentes sociais e outros. Toda e qualquer recomendação relativa ao aborto deverá dar a máxima atenção às necessidades e valores sócio-culturais dos vários países e deverá levar em consideração informação médica abrangente sobre as implicações e conseqüências do aborto, tanto para a mãe quanto para filhos futuros”<sup>10</sup>.

O reconhecimento da importância do acesso igual à educação e ao emprego representou, em si, um avanço em relação às conclusões do Simpósio sobre População e a Família, realizado no ano anterior, e ao qual o mesmo estudo sobre fecundidade e direitos da mulher tinha sido apresentado. O relatório do simpósio anterior dizia que “a elevação da posição da mulher é sem dúvida importante, mas igualmente importante é o aprimoramento dos direitos de todos os setores desprivilegiados da comunidade”, o que pode ser considerado indiscutível mas parece nada mais do que uma estratégia clássica para desconsiderar o tema. E essa deve ter sido a opinião prevalecente no Secretariado da ONU, já que este não incluiu a questão da mulher no Plano Preliminar para Bucareste.

*A linhagem do desenvolvimento:* As mulheres não foram figuras predominantes na literatura nem nos programas de desenvolvimento nos anos 50 e 60. Como tão bem descreveram Wiarda e Helzner (1981): “No começo dos anos 60 (...) o desenvolvimento foi analisado, planejado e implementado segundo o modelo que persistentemente considerou a experiência da industrialização da Europa e América do Norte como válida para o resto do mundo. (...) As infusões de ajuda externa e transferência de tecnologia acabariam por garantir que os benefícios em última instância atingissem a população inteira. (...) Os estágios progressivos do crescimento econômico iriam supostamente dar conta dos problemas remanescentes (...). A idéia de que o desenvolvimento poderia na verdade piorar as condições de homens e mulheres, mal sobrevivendo ao nível da subsistência, não era cogitada nos planos de desenvolvimento”.

---

10 *The Population debate: dimensions and perspectives*. Papers of the World Population Conference V. II.

No âmbito da ONU, em 1970, uma tentativa de associar “uma ação internacional para o avanço da mulher” à estratégia da Segunda Década da ONU para o Desenvolvimento foi proposta em termos de “um progresso contínuo”, “maior participação das mulheres”, ou “utilização de seus talentos em benefício da sociedade”<sup>11</sup>. Isso refletia a visão prevalecente que ignorava o papel produtivo das mulheres do Terceiro Mundo e presumia que a mão-de-obra feminina era uma inexplorada fonte de recursos humanos.

A primeira grande crítica desta cegueira em relação ao sexo, presente nos esforços desenvolvimentistas, partiu do trabalho de Boserup, *Women's role in Economic Development*, publicado em 1970. Lastreada em dados da África, Ásia e América Latina, ela demonstrou que a introdução de tecnologia economizadora de mão-de-obra destruía muitas das atividades femininas tradicionais geradoras de renda, ao mesmo tempo que no setor moderno não se promoviam atividades alternativas. Argumentou que a modernização aumentava a distância entre homens e mulheres quanto a níveis de conhecimento e de preparação para o trabalho, aumentando o prestígio e a capacidade de ganho dos homens às custas das mulheres. Embora tenha sido objeto de revisões e críticas posteriores<sup>12</sup>, seu trabalho foi um marco na área e teve algum impacto em certos ramos do sistema da ONU.

Entretanto, a maioria dos estudos sobre mulher e desenvolvimento produzidos no âmbito da ONU<sup>13</sup> era muito limitada e sem imaginação. Alguns disfarçavam a velha abordagem de economia doméstica e artesanato com a palavra “desenvolvimento”. Outros pareciam supor que os problemas da mulher na sociedade restringiam-se a atitudes tradicionais e falta de preparo para o trabalho qualificado. A educação enquanto panacéia foi receitada para todos os males. Alguns dos estudos, entretanto, apresentaram críticas substanciais à abordagem tradicional e ofereceram sugestões específicas de estratégias para a mudança a curto e longo prazo.

Um trabalho de grande influência, sobre orçamento-tempo, estava sendo elaborado por Alexander Szalai, consultor da UNESCO e UNITAR (Instituto das Nações Unidas para Treinamento e Pesquisa). Embora a metodologia de orçamento-tempo já fosse usada desde o começo do século atual, a descrição que Szalai fez da divisão sexual do trabalho em 12 países, com regimes políticos e graus de industrialização diferentes, foi de

---

11 GA Resol. 2716 (XXV).

12 Ver principalmente Huntington (1976) e Beneria & Sen (1982).

13 Na bibliografia sobre mulher e desenvolvimento, preparada por Buvinic em 1976 para um projeto da American Association for the Advancement of Science (Tinker et al., 1976), estão listados 27 documentos elaborados pelas Comissões Regionais Econômicas, FAO, UNESCO e UNICEF. Todos foram escritos nos anos 70, a maioria entre 1974 e 1975.

grande importância para chamar a atenção para a contribuição invisível da mulher à economia de todos os países, mostrando também a parcela ínfima de tempo livre à disposição das mulheres para a participação na vida cívica ou em treinamento profissional. (Szalai, 1972).

Por sua vez a CEPAL encomendou em 1973 – por iniciativa de Allende – um estudo sobre a participação das mulheres no desenvolvimento na América Latina<sup>14</sup>. E, apesar de a CEPAL não ter evidentemente uma postura feminista, o documento foi bem recebido. Isso se deveu provavelmente ao fato de que, embora tivesse reconhecido, *en passant*, a importância do movimento de mulheres (“desde que desenvolva sua base política nos estratos inferiores da sociedade”), e tivesse também levantado a questão da medição econômica do trabalho feminino não remunerado dentro e fora de casa, esse estudo tenha evitado cuidadosamente a ênfase em questões não-econômicas e relacionado a atividade econômica feminina a fatores estruturais como a dependência do capital estrangeiro, a distribuição desigual da renda etc.

Por outro lado, junto ao Secretariado o documento enfrentou dificuldades por uma outra razão: seu capítulo sobre Cuba, um país tabu àquela altura. Foi finalmente aprovado em 1976 mas, proposto para o Seminário Regional sobre a Mulher no Desenvolvimento Econômico, Social e Político em Buenos Aires, não pôde ser discutido devido ao golpe militar de março de 1976 que interrompeu a realização do seminário.

Esse documento só foi divulgado após a Conferência de Bucareste, mas apresenta dois pontos de importância para a compreensão da inclusão da questão da mulher no Plano Mundial de População.

Em primeiro lugar, nele se afirma que todos os aspectos do desenvolvimento são igualmente importantes para o avanço das mulheres e portanto os problemas ligados às mudanças demográficas não podem ser isolados do contexto do desenvolvimento global. Um indício, pois, de que a linhagem da população não era a única a adotar a questão da mulher. Num foco diferente, a mulher estava também na agenda política dos estrategistas da Nova Ordem Econômica Internacional.

Em segundo lugar, o documento insiste em que a questão da mulher no desenvolvimento é válida porque as mulheres constituem uma força social e histórica que pode levar as sociedades a atingir uma melhor qualidade de vida para todos. Parece assim inferir que a metade subordinada da humanidade teria de assumir a tarefa hercúlea de re-

---

14 A primeira pesquisadora encarregada do estudo não pôde realizá-lo porque foi presa pelo regime de Pinochet, o que fala por si sobre o grau de integração das mulheres ao “desenvolvimento”.

resolver os problemas de todos a fim de validar sua própria causa. É significativo que, embora possa não ter tido essa intenção instrumental, a própria autora deste estudo para a CEPAL tenha achado necessário recorrer a isso para que o documento fosse aceito.

De qualquer forma, as duas linhagens começavam a fundir-se. Em 1974 o FNUAP patrocinou seminários regionais sobre a Integração da Mulher ao Desenvolvimento com Referência Especial aos Fatores de População e, no mesmo ano, um fórum internacional sobre o Papel da Mulher na População e no Desenvolvimento reuniu especialistas das várias áreas em Nova Iorque. Os documentos preparatórios desses encontros examinavam como o acesso limitado da mulher ao emprego, além das más condições de vida, da desnutrição e doença, afetam as taxas de fecundidade e, simultaneamente, têm efeitos adversos sobre o desenvolvimento.

Quando a questão da mulher surgiu no Plano Mundial de População, portanto, já era uma cria viável das duas linhagens, a da população e a do desenvolvimento.

Mas o crucial aqui é que o interesse de ambas pela condição feminina é derivado basicamente de um reconhecimento: o da importância das mulheres *como solução para outros problemas*, embora essa instrumentalidade nunca tenha sido explicitamente enunciada.

BARROSO, Carmem. Women and the United Nations: the lineages of the World Plan of Population.  
**Tempo Social**; Rev. Sociol. USP, São Paulo, 1(1): 183-197, 1.sem. 1989.

ABSTRACT: In the 70's the United Nations adopted an enlarged definition of women's rights and started the implementation of a policy of "integration of women into the development process". The 1974 World Conference on Population sponsored by the UN was a landmark in the history of this issue within intergovernmental forums. In the wake of a redefinition of demographic problems within the context of economic and cultural development and of the restatement of the political character of the population question, a new emphasis is given to the need to promote the participation of women in social, economic, cultural and political life. This article analyzes fertility control and development – the two issues that resulted in the lineages of thought at the root of the concern with women's status and roles which was slowly growing within the UN since the late 60's.

UNITERMS: Women – United Nations: women's rights, population policy, fertility control, women and development.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BENERÍA, Lourdes & SEN, Gita. Class and gender inequalities and women's role in economic development – theoretical and practical implications. *Feminist Studies* 8, (1): 157-177. 1982.
- BERELSON, Bernard. The World Population Plan of Action: Where now? *Population and Development Review*, 1 (1): 115-146. 1975.
- BUVINIC, Mayra. Women's issues in third world poverty: a policy analysis. In: BUVINIC, Mayra et alii, ed. *Women and poverty in the third world*. Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1983.
- FINKLE, Jason L. & CRANE, Barbara B. The politics of Bucharest: population, development and the new international economic order. *Population and Development Review*, 1 (1): 87-114. 1975.
- GILDERSLEEVE, Virginia. *Many a good crusade. Memoirs*. New York, MacMillan, 1955.
- GOLDMAN, Emma (1931). *Living my life*. New York, Meridien, 1977.
- GOODRICH, Leland M.; HAMBRO, Edvard & SIMONS, Anne Patrícia. *Charter of the United Nations. Commentary and documents*. New York. Columbia University Press, 1969.
- GORDON, Linda. *Woman's body, woman's right*. New York, Grossman, 1976.
- HUNTINGTON, Suellen. Issues in women's roles in economic development: critique and alternatives. *Journal of Marriage and the Family*, 37 (4): 1001-1012. 1975.
- ROGERS, Barbara. *The domestication of women*. New York, St. Martin's Press, 1979.
- RUSSELL, Ruth B. *A history of the UN Charter*. Washington, Brookings Institution, 1958.
- SANGER, Margaret. *My fight for birth control*. New York, Farrar and Rinehart, 1931.
- (1938). *An autobiography*. Norton, Dover, 1971.
- STYCOS, J. Mayone. *Ideology, faith and family planning in Latin America*. Population Council, New York, McGraw-Hill, 1971.
- SYMONDS, Richard & CARDER, Michael. *The United Nations and the population question 1945-1970*. New York, McGraw-Hill, 1973.
- SZALAI, Alexander et. al., org. *The use of time: daily activities of urban and suburban populations in twelve countries*. Paris; Mouton, The Hague, 1972.
- TINKER, Irene; BRAMSEN, Michele Bo & BUNIVIC, Mayra. *Women and world development*. New York, Praeger, 1976.

BARROSO, Carmen. As mulheres e as Nações Unidas: as linhagens do Plano Mundial de População. 197  
*Tempo Social*; Rev. Sociol. USP, S. Paulo, 1(1): 183-197, 1.sem. 1989.

WIARDA, Ieda S. & HELZNER, Judith. Women, population and international development in Latin America: persistent legacies and new perceptions for the 1980's. Program in Latin American Studies. Occasional Papers series nº 13. University of Massachusetts at Amherst. 1981.

#### DOCUMENTOS DA ONU

Carta das Nações Unidas, 1945

Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948

E/conf. 60/CBP/11

GA Resol. 1838

GA Resol. 2716

Papers of the World Population Conference: *The population debate*

ST/ESA/SERA/57

World Population Plan of Action, 1974. (WPPA)