

CONFERENCIA DE COPENHAGUE E A INTRODUÇÃO DOS DIREITOS DAS MULHERES:

O processo pelo qual os direitos das mulheres se institucionalizaram e adquiriram status de direitos humanos no contexto internacional merece ser reconhecido como parte dos esforços da Organização das Nações Unidas (ONU). Poucas das causas promovidas por este organismo conseguiram estabelecer debate e obter sustentação como a campanha de promoção e proteção dos direitos das mulheres. Hoje, mais de meio século após a Carta das Nações Unidas ter instituído como direito humano fundamental a igualdade de gênero, a ONU pode e deve ser celebrada pelo legado de programas e estratégias criados com o intuito de aprimorar a condição das mulheres no mundo.

Embora o movimento das mulheres remonte a épocas anteriores à própria fundação das Nações Unidas, é com a organização que ele ganha força e visibilidade. Seja como fórum de debates, seja como fonte de dados e informações sobre a situação da mulher, a ONU desempenhou e desempenha papel significativo na luta pelos direitos das mulheres. Desde sua fundação, em 1945, até os dias atuais, a ONU vem contribuindo para a evolução das questões de gênero, promovendo os direitos das mulheres como direitos humanos fundamentais, codificando esses direitos em instrumentos legais internacionais e ainda encorajando o reconhecimento do papel das mulheres no desenvolvimento social e econômico dos países.

A Carta da ONU marca o envolvimento desse organismo internacional com as questões de gênero, abrindo caminho para mudanças históricas no âmbito das preocupações internacionais. As questões de gênero, antes relegadas ao domínio doméstico das jurisdições nacionais, passam em definitivo para o âmbito das considerações globais. Inicia-se, com isso, um processo internacional de codificação dos direitos das mulheres.

Percebendo a realidade que se instaurava, a Carta da ONU credita ao Conselho Econômico e Social (ECOSOC) – um de seus principais órgãos – a promoção dos direitos humanos, inclusive os direitos das mulheres. Em junho de 1946, no entanto, ciente da necessidade de um órgão especificamente responsável pelas questões atinentes aos direitos das mulheres, o Conselho estabelece a Comissão sobre o Status das Mulheres – CSW (*Commission on the Status of Women*). Por determinação da Resolução 11(2) do Conselho, a CSW teria duas funções essenciais: preparar relatórios e recomendações sobre a promoção dos direitos das mulheres nos campos político, econômico, civil, social e educacional; Segundo fontes da ONU, em 1945, apenas 30 dos 51 Estados-membros originais da organização concediam às mulheres direito de voto igual ao dos homens ou permitiam que elas ocupassem cargos públicos (Boutros-Ghali, 1996, p. 8).

A CSW manteve seu mandato até 1987, quando foi expandida em suas atividades para incluir, segundo Boutros-Ghali, a defesa da igualdade, desenvolvimento e paz; acompanhamento da execução de medidas acordadas internacionalmente para a promoção das mulheres, e revendo e avaliando os progressos a nível nacional, sub-regional, setorial e global.

A despeito de sua relevância para a institucionalização dos direitos das mulheres no contexto internacional e de sua influência na elaboração de documentos, declarações e tratados, à CSW nunca foram concedidos poderes para investigar casos suspeitos de discriminação e violação de direitos das mulheres. Com isso, a comissão nunca esteve autorizada a tomar medidas capazes de assegurar o comprometimento dos países aos critérios feministas. Esse poder foi concedido, mais tarde, à Comissão de Direitos Humanos, no âmbito do Protocolo Opcional do Pacto Internacional de Direitos Políticos e Civis. Apesar de seus poderes limitados, a CSW, auxiliada por organismos do sistema ONU e por organizações não governamentais e intergovernamentais, logrou contribuir para o estabelecimento de padrões normativos para os direitos das mulheres no mundo, ajudando a fomentar a consciência global sobre esses direitos e incentivando a adequação jurídica dos governos às convenções internacionais.

A CSW teve papel fundamental na elaboração da Declaração Universal dos Direitos Humanos, especialmente no tocante à utilização de uma linguagem convergente com seus princípios. Durante o processo de elaboração da Declaração, a Comissão preocupou-se em incluir uma linguagem que estivesse de acordo com a igualdade entre homens e mulheres, primando contra elementos indicativos da chamada “*gender-insensitive language*”, como o uso da expressão “homem” como sinônimo de “humanidade”. Elaborada sob as recomendações da CSW e os princípios da Carta da ONU, a Declaração reforça que os direitos humanos sejam igualmente gozados por homens e mulheres, consolidando a concepção contemporânea dos direitos humanos, em que o indivíduo passa a ser visto tanto em sua generalidade como especificidade.

Os trabalhos da CSW foram também essenciais à elaboração da Convenção dos Direitos Políticos das Mulheres, adotada pela Assembléia Geral em 1952. Essa convenção tem por objetivos o reconhecimento e a proteção dos direitos políticos das mulheres, outorgando-lhes cidadania política, por meio dos direitos de votar, concorrer às eleições e ocupar funções ou cargos públicos. As resistências ao fortalecimento das mulheres nas sociedades ficaram visíveis pela repulsa a mandamentos da Convenção, quando de sua ratificação pelos Estados, muitos dos quais opuseram reservas a provisões nela constantes. Em seguida, a CSW voltou-se para os direitos de nacionalidade das mulheres casadas. A Convenção sobre a Nacionalidade das Mulheres Casadas, de 1957, tem por intuito proteger o direito da mulher de, querendo, manter sua nacionalidade, ainda que distinta da do marido. Em que pesem as resistências levantadas, a Convenção sobre a Nacionalidade, juntamente com a Convenção dos Direitos Políticos das Mulheres, representou importante passo no movimento de

busca pela afirmação dos direitos femininos.

Ainda na década de 1950, a CSW e outros organismos da ONU começaram a focar a problemática dos costumes e tradições prejudiciais à saúde e bem-estar das mulheres e meninas: mutilação genital, testes de virgindade, violência relacionada ao dote, práticas desumanas. Tornou-se consenso de que essas posturas eram inconsistentes com os princípios universais de direitos humanos, mesmo diante da resistência de sociedades em que essas práticas eram partes da cultura e tradição. As orientações do ECOSOC e da CSW eram no sentido de se abolirem os costumes que violam a integridade física das mulheres e que, por isso, violam a dignidade humana. O grande problema, entretanto, era saber como operar na prática para se suprimirem tradições tão profundamente arraigadas na cultura e religião de algumas sociedades. E ainda, como proceder naquele sentido sem violar a prescrição de não interferência nas questões domésticas dos Estados presente na Carta da ONU.

Apesar das divergências, a Assembléia Geral conseguiu aprovar resolução recomendando os Estados-membros a tomarem medidas para suprimir práticas e costumes violadores dos direitos humanos das mulheres.

A resolução, entretanto, não incluiu referências específicas sobre mutilação genital. Essa questão só iria ganhar foco novamente nas Nações Unidas em 1975, no ano internacional da mulher.

A institucionalização dos direitos das mulheres no contexto internacional seguiu adiante, entrando numa segunda fase (1963-1975), quando um número crescente de governos passou a adotar leis e programas de proteção àqueles direitos.

O segundo período da divisão de Boutros-Ghali coincide com mudanças profundas no âmbito das Nações Unidas ocasionadas pelo aumento do número de Estados-membros oriundo do processo de descolonização. Diante do surgimento de inúmeras nações independentes, a maioria delas ex colônias com economias ainda muito elementares, a organização teve de alargar seu foco para incluir problemas até então vistos como exclusivos do chamado Terceiro Mundo. As relações econômicas entre nações desenvolvidas e em desenvolvimento ocuparam o centro do debate onusiano. Às mulheres foi reconhecido papel central no desenvolvimento social e econômico das sociedades, “tanto como beneficiárias quanto como agentes de mudança”.

Como resultado dessas novas preocupações, a ONU procurou redimensionar seus programas de assistência técnica para as mulheres dos países em desenvolvimento, sem deixar de lado, contudo, os esforços para a consolidação da igualdade legal das mulheres. Esses esforços culminaram na Declaração sobre a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres, adotada em 1967.

Apenas mais tarde, em 1979, com a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação, aquela ausência de obrigatoriedade seria ultrapassada.

A ONU designou o ano de 1968 como o Ano dos Direitos Humanos, em

homenagem aos vinte anos da adoção da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948. De acordo com a Assembléia Geral, os Estados-membros deveriam voltar seus trabalhos para a temática dos direitos humanos e para os tratados e convenções ainda pendentes de ratificação. Dentre esses, destacavam-se a Convenção dos Direitos Políticos das Mulheres, de 1952, a Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, de 1965, e os Pactos de 1966 (o Pacto Internacional de Direitos Políticos e Civis e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais).

O principal evento do ano foi a Conferência Internacional dos Direitos Humanos, realizada em Teerã, nos meses de abril e maio. A temática dos direitos das mulheres foi tópico na agenda da Conferência. Ao final, dentre as resoluções adotadas, constava como objetivo a elaboração de programa voltado para o progresso das mulheres no mundo moderno.

Por recomendação da CSW e com o apoio da Assembleia Geral e do ECOSOC, o ano de 1975 foi escolhido como o Ano Internacional da Mulher. A idéia era alertar a comunidade internacional para a continuidade da discriminação contra as mulheres em grande parte do mundo, especialmente pela persistência de leis e práticas culturais em inúmeras sociedades. Envolvendo inicialmente a questão da igualdade e do desenvolvimento, a campanha para o progresso das mulheres foi ampliada para incluir a contribuição da mulher para a paz mundial. Formulou-se, assim, uma agenda que englobava igualdade, desenvolvimento e paz mundial.

O estabelecimento de um ano internacional para as mulheres refletia o fortalecimento do movimento feminista no mundo e consolidava o entendimento do feminino em sua forma coletiva, pela conscientização do compartilhamento dos problemas e dificuldades por diferentes mulheres de diferentes partes do globo. Era a transformação do “individual” em “coletivo” que fornecia agora as bases do movimento feminista.

Para marcar o Ano Internacional da Mulher, a CSW decidiu organizar uma conferência internacional sobre a mulher, com os objetivos de avaliar a implementação das recomendações da Comissão contra a discriminação da mulher; sugerir novas formas de promoção da participação feminina no desenvolvimento, particularmente nas áreas rurais; desenvolver um plano de ação para o fortalecimento das mulheres no mundo; e reconhecer o papel crucial da mulher para a paz mundial.

A Conferência Mundial sobre as Mulheres, realizada na Cidade do México, em 1975, foi o primeiro grande passo eminentemente global na tentativa de se “alcançar a igualdade entre homens e mulheres e pôr fim à separação entre os sexos em questões concernentes à educação, oportunidades e prioridades econômicas”. A Conferência do México serviu como instrumento de mobilização para as mulheres de várias partes do mundo, fortalecendo o relacionamento entre a ONU e a sociedade civil, por meio da atuação de organizações não-estatais, como as ONGs. A partir da México-75, aqueles três temas – igualdade, desenvolvimento e paz – tornaram-se a base dos trabalhos da

organização no tocante às mulheres.

Apesar da manutenção do caráter ainda sobremaneira “estatista”, não se pode deixar de reconhecer a notoriedade da participação da sociedade civil. Cerca de 6.000 representantes de ONGs estiveram presentes no encontro paralelo denominado “*International Women’s Year Tribune*”. O propósito da Tribuna era reunir homens e mulheres de diferentes partes do mundo para a troca de informações e experiências sobre o cotidiano social e econômico das mulheres. O encontro de ONGs favoreceu a consciência coletiva internacional das dificuldades das mulheres: os problemas levantados eram compartilhados por mulheres de todo o mundo e a cooperação internacional era o instrumento capaz de reunir e organizar suas necessidades.

Em que pesem os aspectos positivos do fórum paralelo, criticou-se a ausência de relações “propriamente dialógicas” entre os participantes de um e outro evento, já que as ONGs, por sua incipiência como um “terceiro setor”, não possuíam poder suficiente para negociar com as delegações governamentais presentes na conferência oficial.

O resultado final da Conferência foi a elaboração de um Plano de Ação para os países e da Declaração do México sobre a Igualdade das Mulheres e sua Contribuição para o Desenvolvimento e a Paz. Além desses documentos, foram preparados planos regionais para a África e a Ásia.

O Plano de Ação da Conferência, formalmente conhecido como Plano de Ação para a Implementação dos Objetivos do Ano Internacional das Mulheres, apresentava-se como um guia de ação para o avanço da condição das mulheres no mundo durante a década que se começava. Seus objetivos gerais eram promover a igualdade entre homens e mulheres, assegurando a integração e contribuição das mulheres no esforço do desenvolvimento e da paz mundial. Esses objetivos incluíam propostas de ação nacional e internacional para o acesso igualitário das mulheres à educação, treinamento, emprego e participação política, além de melhoras nos serviços de saneamento básico, saúde, moradia, nutrição e planejamento familiar.

As influências do Ano Internacional da Mulher e da conferência mexicana foram sentidas diferentemente nas diversas regiões do globo. Enquanto as iniciativas da ONU eram vistas com certo receio por mulheres da Europa e dos Estados Unidos que percebiam nas atitudes daquele organismo a tentativa de “domesticação” do “caráter revolucionário do movimento”, no Brasil eram bem recebidas por legitimar ações incipientes e clandestinas do movimento feminista, colocando-as em paridade com o direito internacional

Com a realização da Conferência do México sobre a Mulher, dava-se início a um processo de valorização da mulher previsto para durar dez anos. Por certo, alguns meses após a I Conferência Mundial sobre a Mulher, a Assembleia Geral da ONU proclamou o período de 1976 a 1985 como a Década das Nações Unidas para as Mulheres.

O estabelecimento de toda uma década voltada para as mulheres

refletia a consciência da gravidade da situação da mulher no mundo, trazendo para primeiro plano as questões femininas e ajudando a promover, organizar e legitimar o movimento internacional das mulheres.

A Década das Mulheres coincide com a terceira das quatro fases apresentadas na evolução dos esforços de afirmação dos direitos das mulheres. O período foi marcado pelas Conferências de Copenhague e Nairóbi e pela importante Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres, de 1979.

A influência das ONGs aumentou consideravelmente durante a Década das Mulheres. Se em 1975 cerca de 6.000 representantes de ONGs participaram na conferência oficial realizada no México e na Tribuna de ONGs, dez anos depois, em Nairóbi, cerca de 15.000 estiveram presentes. Nos contextos domésticos, as ONGs, como que saídas de sua clandestinidade, passaram a trabalhar para pôr em prática as políticas das Nações Unidas voltadas para os direitos humanos das mulheres. Em vista do crescente interesse para com as questões de gênero, elas ajudaram a desenvolver centros de pesquisa e programas voltados para o empoderamento das mulheres, influenciando, em contrapartida, as próprias ações da ONU.

Esse terceiro período, da Década das Mulheres, testemunhou uma transformação na percepção internacional do papel das mulheres. Passou-se, segundo Boutros-Ghali, do entendimento de que o desenvolvimento serviria ao progresso das mulheres para outro de que o desenvolvimento não era possível sem a participação das mulheres. Para o ex-Secretário-Geral da ONU, considerando que o pensamento anterior considerava as mulheres quase que exclusivamente em termos de suas necessidades de desenvolvimento, a Década aumentada e atualizada por esse ponto de vista reconhecer as mulheres como contribuintes essenciais para o processo de desenvolvimento inteiro.

Esta nova consciência foi corroborada por dados estatísticos recolhidos e publicados pela Nações Unidas, que dramatizou a igualdade das mulheres e direitos humanos, longe de ser questões isoladas, foram fatores importantes para o bem-estar das sociedades em todo lugar. A subavaliação das mulheres foi identificada como uma causa e um efeito de subdesenvolvimento, estreitamente ligada a tais problemas globais como a pobreza, superpopulação, o analfabetismo, a escassez de alimentos, a subnutrição e más condições de saúde.

Um dos resultados diretos desse novo “pensar” foi a adoção de um importante tratado de reconhecimento dos direitos das mulheres: a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres – CEDAW –, adotada pela Assembléia Geral da ONU, em 1979. Embora a convenção possa ser vista como constitutiva de uma verdadeira carta internacional dos direitos das mulheres, agrupando os princípios internacionalmente aceitos sobre aqueles direitos e abarcando áreas temáticas variadas como saúde, trabalho, educação e família.

Além do apoio à adoção da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher, a **Conferência de Copenhague** de 1980, reunida exatamente na metade da Década das Mulheres, tinha como objetivos avaliar os progressos alcançados com a implementação dos objetivos da Conferência do México e atualizar o Plano de Ação adotado em 1975. Três áreas – emprego, saúde e educação – foram priorizadas por conta da consciência de que os objetivos maiores de igualdade, desenvolvimento e paz, enfocados na Conferência do México, não seriam atingidos sem que fossem considerados de forma mais objetiva e específica. A grande crítica suscitada em Copenhague relacionava-se à relevância e coerência de se falar em feminismo sem que estivessem atendidas as necessidades básicas das mulheres. Como o próprio nome diz, o protocolo é “facultativo”, cabendo aos países optarem por aderirem a ele ou não. O governo brasileiro assinou o protocolo em 2001, ratificando-o em 2002.

Apesar dos investimentos, as conclusões de Copenhague alertavam para a deterioração da situação da mulher no mundo. Por conta disso, o Programa de Ação da Conferência de Copenhague clamava por medidas mais enérgicas por parte dos países no sentido de assegurar os direitos das mulheres, particularmente no tocante à posse, propriedade, direitos de herança e de custódia sob os filhos. Embora tenha cumprido seu objetivo de rever a implementação do Plano de Ação estabelecido na Conferência do México, em 1975, a Conferência de Copenhague não teve a mesma repercussão da conferência anterior. Diferentemente do Plano de Ação do México, o Programa de Ação de Copenhague não logrou consenso: 22 delegações se abstiveram, enquanto 94 votaram a favor e 4 contra.

Outro marco no movimento das mulheres foi a III Conferência Mundial sobre Mulheres, realizada em Nairóbi, em 1985, sugerida pelas recomendações da Conferência de Copenhague para que fossem revistos os compromissos e as realizações da Década das Mulheres e elaborado um novo conjunto de guias para os próximos quinze anos. Oficialmente denominada “Conferência Mundial de Revisão e Avaliação das Realizações da Década das Nações Unidas para as Mulheres: Igualdade, Desenvolvimento e Paz”, a Conferência de Nairóbi alertava para o fato de que os objetivos estabelecidos para a segunda metade da Década das Mulheres não haviam sido alcançados e que novas estratégias de ação deveriam ser implementadas até o ano 2000. O propósito da Conferência era estabelecer medidas concretas capazes de auxiliar na superação dos obstáculos para se atingirem as metas estipuladas para aquela década.

A Conferência de Nairóbi obedeceu ao esquema de realização de um fórum de ONGs paralelamente ao encontro oficial. Essa prática, incentivada e aumentada nas conferências subseqüentes, ajudava a consolidar a importância da participação da sociedade civil no âmbito das Nações Unidas. Mulheres de todas as partes do mundo se reuniram em Nairóbi. Havia quinze mil participantes não governamentais.

Cinco anos após a Conferência de Nairóbi, relatórios preparados pela CSW

constatavam que, apesar dos esforços da ONU, poucos haviam sido os avanços alcançados na Década das Mulheres. Apesar do progresso econômico de muitos países, não havia ocorrido melhoras significativas nas três áreas priorizadas pela Conferência de Nairóbi: emprego, educação e saúde das mulheres. Mesmo com a implementação das estratégias definidas em Nairóbi, muitos dos obstáculos permaneciam, fazendo com que a meta de superá-los até o ano 2000 fosse visivelmente impossível. No tocante ao papel das mulheres no desenvolvimento, apesar da crescente rejeição do progresso econômico, na prática, eram poucos os tomadores de decisão que consideravam o gênero como uma variável chave nos processos políticos (Boutros-Ghali, 1996). Em vistas dessas conclusões e por recomendação do ECOSOC, a Assembléia-Geral da ONU determinou a realização da IV Conferência Mundial sobre a Mulher: Ação para a Igualdade, o Desenvolvimento e a Paz, a ser realizada, em Beijing, na China, em 1995.

A Conferência de Beijing de 1995 se insere num contexto de “dupla continuidade” (Oliveira, R. D., 1996, p. 8): a das conferências mundiais sobre mulheres, inaugurada, como vimos, em 1975, no México, e a das conferências mundiais sobre temas globais realizadas pelas Nações Unidas na década de 1990 – Conferência sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, no Rio de Janeiro, em 1992; Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, em Viena, em 1993; Conferência Internacional sobre Desenvolvimento e População, no Cairo, em 1994; Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Social, em Copenhague, em 1995. Essas conferências internacionais, ao inserirem em seus temas sociais específicos preocupações relativas às mulheres, corroboraram a relevância das questões de gênero, dando maior visibilidade e concretude às reivindicações feministas.