

Tathiana Machado Araújo Haddad

Diplomacia pública:

**A política externa brasileira e as ONGs na
Conferência de Beijing (1995)**

Dissertação de Mestrado

Dissertação apresentada como requisito parcial
para obtenção do grau de Mestre pelo Programa de
Pós-Graduação em Relações Internacionais do
Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio.

Orientadora: Letícia de Abreu Pinheiro

Rio de Janeiro

Maio de 2007

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.



Tathiana Machado Araújo Haddad

Diplomacia pública:

**A política externa brasileira e as ONGs na
Conferência de Beijing (1995)**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Instituto de Relações Internacionais do Centro de Ciências Sociais da PUC-Rio. Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo assinada.

Prof. Letícia de Abreu Pinheiro

Orientadora

Instituto de Relações Internacionais – PUC-Rio

Prof. Maria Regina Soares de Lima

Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro – IUPERJ

Instituto de Relações Internacionais – PUC-Rio

Prof. Clara Maria Araújo

Departamento de Ciências Sociais – UERJ

Prof. João Franklin Abelardo Pontes Nogueira

Coordenador Setorial do Centro
de Ciências Sociais – PUC-Rio

Rio de Janeiro, 07 de maio de 2007

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem autorização da universidade, do autor e da orientadora.

Tathiana Machado Araújo Haddad

Especialista em Relações Internacionais pela Universidade Cândido Mendes do Rio de Janeiro (2003). Advogada, graduou-se em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora – MG (2002). Tem interesse pelas áreas de Direito Internacional, Teoria Geral do Estado, Estudos de Política Externa e Direitos Humanos.

Ficha Catalográfica

Haddad, Tathiana Machado Araújo

Diplomacia pública: a política externa brasileira e as ONGs na Conferência de Beijing (1995) / Tathiana Machado Araújo Haddad; orientadora: Letícia de Abreu Pinheiro. – Rio de Janeiro: PUC-Rio, Instituto de Relações Internacionais, 2007.

153 f. ; 30 cm

Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Instituto de Relações Internacionais.

Inclui bibliografia.

1. Relações Internacionais – Teses. 2. Política externa brasileira. 3. Diplomacia pública. 4. Sociedade civil. 5. Organizações não-governamentais (ONGs). 6. Governo Fernando Henrique Cardoso. 7. Conferência de Beijing (1995). I. Pinheiro, Letícia de Abreu. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Instituto de Relações Internacionais. III. Título.

CDD: 327

À tia Ama, por tudo o que abdicou para que eu alcançasse meu objetivo.
Minha eterna gratidão e enorme admiração.

Agradecimentos

À minha família, pelo apoio e carinho incondicionais, sem os quais este trabalho não teria sido possível.

À orientadora Letícia Pinheiro, não apenas pelos ensinamentos, críticas e sugestões, mas, sobretudo, pelo incentivo e amizade. Obrigada pela confiança e pela experiência de ter sido orientada com tamanha responsabilidade.

Aos amigos que compartilharam comigo as alegrias e angústias desses dois anos, em especial Carol, Kel, Ivi, Dani, Júlia, MC, Alex, Tico e Milene.

A Thereza Maria Machado Quintella, que me inspirou a seguir o caminho das Relações Internacionais.

A Maria Eulália do Carmo Ferreira, por me fazer acreditar que era possível.

À tia Ana Veiga, por escutar atenta aos meus devaneios e me ensinar a leveza da felicidade.

À família Rocha, que, entre caronas e aulas de inglês, acolheu meus anseios acadêmicos, jurídicos e diplomáticos.

Ao Dr. Onofre, que, sem saber, teve sempre uma palavra de incentivo nas horas mais difíceis.

À turma do Irish, em especial aos irmãos Penha Brasil, pelos momentos de insuperável descontração.

Ao Fabrício, que na dor da ausência me fez compreender o que realmente vale na vida.

Aos colegas de sala de aula, pelo companheirismo e pela convivência enriquecedora.

A toda a equipe do Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio, em especial a Luciana Varanda, sempre solícita em ajudar.

Às professoras Clara Maria Araújo e Maria Regina Soares de Lima, pela disponibilidade em participar da Comissão Examinadora.

A Rosiska Darcy Oliveira, Nilza Iraci, Bila Sorj e Schuma Schumacher, pela gentileza com que me receberam e me ajudaram. Obrigada pelas entrevistas e documentos concedidos.

A Marcela Nicodemus e Thereza Quintella, para quem a distância não representou empecilho.

Aos funcionários do CEDIM/RJ e do IBAM, pelo excepcional acervo sobre gênero e ONGs. À Sandra Infurna (CEDIM/RJ), em especial, pela ajuda inestimável.

À PUC-Rio e à Capes, pelos auxílios concedidos para a conclusão deste trabalho.

Resumo

Haddad, Tathiana Machado Araújo; Pinheiro, Letícia de Abreu (Orientadora). **Diplomacia pública**: a política externa brasileira e as ONGs na Conferência de Beijing (1995). Rio de Janeiro, 2007. 153 p. Dissertação de Mestrado – Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

O presente trabalho parte das transformações ocorridas nas duas últimas décadas do século XX no Brasil, quando, com os fenômenos da democratização e internacionalização, novos paradigmas de ação política se faziam necessários para integrar um novo condicionante da política externa brasileira: a incorporação de novos atores no processo de sua formulação. O novo contexto legitima as proposições oficiais de promoção de uma “diplomacia pública”, favorecendo o estabelecimento de um paradigma diplomático fundado na inclusão dos cidadãos e na redução da autonomia decisória do Ministério das Relações Exteriores do Brasil. É na abertura desse espaço que as ONGs ampliam a atuação na política externa brasileira. As conferências sociais realizadas pela ONU, na década de 1990, são representativas do novo modelo. Consagrando o envolvimento da sociedade civil no debate internacional, contribuem para a politização do processo decisório da política exterior brasileira, propiciando o diálogo entre o Itamaraty e a sociedade civil. Em que pese a importância de cada conferência, a presente pesquisa tem por foco a IV Conferência Mundial sobre a Mulher, realizada em Beijing, em 1995. À luz da teoria liberal, a Conferência de Beijing é analisada tendo por base a interlocução estabelecida entre governo e sociedade, tanto no processo preparatório, como na conferência em si.

Palavras-chave

Política externa brasileira; diplomacia pública; sociedade civil; organizações não-governamentais (ONGs); governo Fernando Henrique Cardoso; Conferência de Beijing (1995).

Abstract

Haddad, Tathiana Machado Araújo; Pinheiro, Letícia de Abreu (Advisor). **Public diplomacy: The Brazilian foreign policy and NGOs at Beijing's Conference (1995).** Rio de Janeiro, 2007. 153 p. MSc. Dissertation – Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

The present work analyses the transformations that took place in Brazil during the two last decades of the 20th century, when, due to the phenomena of democratization and internationalization, new paradigms for political action became necessary to integrate a new element of the Brazilian foreign policy: the incorporation of new actors in the process of its formulation. The new context justifies the official propositions to promote a “public diplomacy”, favoring the implementation of a new diplomatic paradigm settled in the inclusion of citizens and reduction of the power of decision of the Brazilian Ministry of External Relations. In this new conjuncture, NGOs increase their participation in the Brazilian foreign policy. The social conferences promoted by the UNn in the 1990's are representative of the new model. Sanctioning the participation of civil society in the international debate, they contribute to the politization of the decision-making process of Brazilian foreign policy, stimulating the dialogue between Itamaraty and civil society. Despite the relevance of each conference, the present research focuses on the 4th World Conference on Women, held in Beijing, in 1995. In the light of the liberal theory, the review of the Beijing Conference is based on the discourse established between government and society, not only in the preparatory process, but also in the conference itself.

Keywords

Brazilian foreign policy; public diplomacy; civil society; non-governmental organizations (NGOs); Fernando Henrique Cardoso's government; Beijing Conference (1995).

Sumário

1. Introdução	14
2. Público, mas não-estatal; Privado, mas não-lucrativo: a configuração do "terceiro setor" e o feminismo no Brasil	21
2.1 Na miríade do Terceiro Setor, as ONGs	21
2.2 A gênese das ONGs no Brasil: visão histórica	27
2.3 Movimento de mulheres, Feminismo e ONGs no Brasil	35
3. Estado x Sociedade: a política externa brasileira e as ONGs	41
3.1 A Política Externa Brasileira: a tradição do Itamaraty	41
3.2 As Décadas de 1980 e 1990: internacionalização, redemocratização e politização da política externa brasileira	48
3.3 Crise de paradigmas, "diplomacia pública" e parceria Estado-sociedade: a política externa brasileira reformulada	58
4. Os direitos das mulheres no contexto internacional: a Conferência de Beijing	67
4.1 Os antecedentes de Beijing	67
4.2 As Conferências Mundiais da ONU na década de 1990	79
4.3 A Conferência de Beijing	84
4.3.1 A Plataforma de Ação	86
4.3.2 A Declaração de Beijing	90
4.3.3 A sociedade civil na Conferência de Beijing: o papel das ONGs	92
5. Definindo interesses, estabelecendo preferências: as ONGs, o Brasil e a Conferência de Beijing	95
5.1 Abrindo a "caixa-preta" do Estado	95

5.2 "Beijing é aqui!": o processo de preparação do Brasil para a Conferência de Beijing	100
5.3 De Mar del Plata a Nova York, " <i>hacia</i> " Beijing: o Brasil nos fóruns regionais e internacionais preparatórios para a IV Conferência Mundial sobre a Mulher	114
5.4 Brasil em Beijing: enfim a IV Conferência Mundial sobre a Mulher	123
6. Conclusão	133
7. Referências bibliográficas	139

Siglas e Abreviaturas

ABC – Agência Brasileira de Cooperação

ABONG – Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais

ALCA – Área de Livre Comércio das Américas

ALCSA – Acordo de Livre Comércio da América do Sul

AMB – Articulação de Mulheres Brasileiras

APE – Análise de Política Externa

CACES – Centro de Atividades Culturais, Econômicas e Sociais

CDD – Católicas pelo Direito de Decidir

CEDAW – Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination
(Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação
contra as Mulheres)

CEMINA – Comunicação, Educação e Informação em Gênero

CENPLA – Centro de Estudos, Pesquisa e Planejamento

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e Caribe

CEPIA – Cidadania, Estudo, Pesquisa, Informação e Ação

CFEMEA – Centro Feminista de Estudos e Assessoria

CIM – Centro Informação Mulher

CIVICUS – World Alliance for Citizen Participation

CLADEM – Comitê Latino-americano de Defesa dos Direitos da Mulher e
Região Andina

CMB – Centro da Mulher Brasileira

CMV – Coletivo Mulher Vida

CNDM – Conselho Nacional dos Direitos da Mulher

CNUMAD – Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e
Desenvolvimento

CSW – Commission on the Status of Women (Comissão sobre o Status
da Mulher)

ECOSOC – Economic and Social Council (Conselho Econômico e Social
da ONU)

FASE – Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional

GAD – Gender and Development

GATT – General Agreement on Tariffs and Trade

GMM – Grupo Mulher Maravilha

IBASE – Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas

IDAC – Instituto de Ação Cultural

ISER – Instituto de Estudos da Religião

ISI – Industrialização por Substituição de Importações

MNU – Movimento Negro Unificado

MRE – Ministério das Relações Exteriores

NEIM – Núcleo de Estudos Interdisciplinares sobre a Mulher

NEMGE – Núcleo de Estudos da Mulher e Gênero

OIT – Organização Internacional do Trabalho

ONG – Organização Não-Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

REDEH – Rede de Desenvolvimento Humano (antiga Rede de Defesa da Espécie Humana)

REPEM – Red de Educación Popular entre Mujeres de América Latina y el Caribe

UNEGRO – União de Negros pela Liberdade

UNESCO – United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization

UNICEF – United Nations Children's Fund

UNIFEM – United Nations Fund for Women

USAID – United States Agency for International Development (Agência Internacional de Desenvolvimento dos Estados Unidos)

WID – Women in Development

Uma diplomacia não governamental feminina, meio improvisada, mas eloqüente e às vezes muito eficiente (...), vem se constituindo e sendo porta-voz de uma das mais revolucionárias descobertas desse século, a de que o mundo é feito de dois sexos e não apenas de um.

Oliveira, R. D., 1995, p. 204

1

Introdução

As duas últimas décadas do século XX testemunharam a ocorrência de dois fenômenos com forte impacto na estrutura do sistema internacional: liberalização econômica e liberalização política. Distintos, mas nem por isso contraditórios, esses fenômenos desencadearam processos que abriram espaço para mudanças no campo decisório da política externa nacional: internacionalização e democratização (Pinheiro e Lima, 2000). Depois de anos de regime militar autoritário, conduzidos sob a forte mão do Estado na economia, o Brasil vivenciava um processo de reformulação institucional que atingia o Estado em seus meandros econômicos e políticos. Inaugurava-se, com isso, uma nova realidade, marcada por transformações nos padrões de gestão das políticas públicas, particularmente no âmbito da política externa.

O fim do regime militar autoritário e o processo de abertura política, instituídos pelo governo Sarney e confirmados pela promulgação da Carta Constitucional de 1988, incentivavam a competição por maior participação no sistema decisório, sinalizando para a expansão da esfera de ação política. A esses movimentos, seguiam a maior permeabilidade do Estado às demandas sociais, com a politização do processo de elaboração das políticas públicas e a ampliação da influência da sociedade civil nos processos legislativos e decisórios (Lima, 2000; Pinheiro, 1997). O resultado era a diminuição da autonomia do Estado na formulação de suas políticas – tanto naquelas de configuração doméstica, como de cunho internacional – e a reconfiguração do padrão de relacionamento entre governo e sociedade, antes valorizador do pólo governamental. Com isso, o processo de formulação e decisão das políticas públicas passava a depender da atuação de múltiplos atores e da consideração das preferências e interesses domésticos nos processos políticos decisórios.

Paralelamente à consolidação do regime democrático, assistia-se ao processo de internacionalização do país. A internacionalização, vista em seu aspecto econômico, está relacionada à liberalização da economia e é tida como

resultante da alteração – mais especificamente da diminuição – dos custos das transações comerciais e financeiras realizadas entre os países (Keohane e Milner, 1996). A redução dos custos transacionais propicia o incremento dos fluxos de capital, bens e serviços, o que acaba por incentivar a interdependência entre as economias domésticas e a economia internacional. O resultado, embora diferenciado para cada país, é o redimensionamento da separação entre as esferas doméstica e internacional e a conseqüente ampliação da interação entre elas. Da aproximação desses dois pólos decorre a vulnerabilidade dos atores domésticos às tendências operadas internacionalmente. Os acontecimentos e transformações ocorridos externamente aos Estados passam a ter impacto significativo no campo de atuação doméstico, influenciando as condições econômicas e políticas nacionais e, por conseguinte, os interesses e as preferências estatais.

Em comum, os dois fenômenos – democratização e internacionalização – teriam a valorização de processos políticos mais democráticos: assim como a liberalização política enfatiza o diálogo entre governo e sociedade, a internacionalização, por conta das implicações distributivas ocasionadas pela exposição dos atores domésticos ao mercado internacional, estimula o interesse por parte de setores diferenciados da economia nacional na gestação das políticas públicas, criando incentivos para a participação dos agentes domésticos na elaboração da política externa nacional (Pinheiro e Lima, 2000; Lima, 2000).

Os efeitos da institucionalização desses processos no Brasil foram a redução da autonomia governamental e a atenuação do insulamento burocrático do Ministério das Relações Exteriores, o Itamaraty, sobre a conformação da política externa brasileira. Esses fatores colocaram em xeque o processo de formulação desse campo específico da política de governo, tradicionalmente centrado na atuação decisiva do Executivo mediante a gestão daquele ministério, propiciando, por conseguinte, a politização da política exterior do Brasil (Lima, 2000). Como consequência, a ampla autonomia do Executivo na condução da política externa foi posta em questionamento e a política externa em si passou a ser vista como resultante não apenas de constrangimentos sistêmicos, mas ainda, e principalmente, das estratégias estabelecidas por atores domésticos, no contexto de distribuição de suas preferências no âmbito do Estado (*idem*).

Na conjuntura de desconcentração de poderes e de abertura de novos canais de interação entre Estado e sociedade, especialmente com o advento da Nova

República, os movimentos sociais, emergentes da luta pelo restabelecimento do Estado de Direito no país, procuram ampliar seu espaço de atuação e as organizações não-governamentais – ONGs – passam a reivindicar sua inclusão política na conjuntura democrática nacional.

Originariamente vinculadas às demandas populares, as ONGs configuram especificidades num conjunto mais amplo de entidades sem fins lucrativos. Marcadas inicialmente pelo “viés anti-Estado” (Oliveira, M. D., 1999) e por serem um “terceiro setor”, além do Estado e do mercado (Fernandes, 1994), inauguram, no âmbito da sociedade civil organizada, a interação definitiva entre governo e sociedade, oferecendo, muitas vezes, tecnicidade ao fazer político. Ao se apresentarem como mecanismos de inclusão das minorias e, conseqüentemente, de repulsa ao elitismo na política, as ONGs tendem a alargar o escopo da esfera pública, assinalando-a como espaço de junção entre o privado e o coletivo.

Registre-se que, apesar da crescente utilização do termo ONG, não há uma definição consensual sobre o que ela seja, sendo uma expressão abrangente e polissêmica, que admite variadas interpretações. Segundo a ABONG – Associação Brasileira de Organizações não Governamentais – sua delimitação textual de ser aquilo que não é governo engloba qualquer organização de natureza não-estatal. Conforme estudo realizado pela Consultoria do Senado Federal, em 1999, ONG seria

um grupo social organizado, sem fins lucrativos, constituído formal e autonomamente, caracterizado por ações de solidariedade no campo das políticas públicas e pelo legítimo exercício de pressões políticas em proveito de populações excluídas das condições da cidadania.

Para Herbert de Souza, o Betinho, um dos principais nomes no movimento de afirmação e consolidação das ONGs,

uma ONG se define por sua vocação política, por sua positividade política: uma entidade sem fins de lucro cujo objetivo fundamental é desenvolver uma sociedade democrática, isto é, uma sociedade fundada nos valores da democracia – liberdade, igualdade, diversidade, participação e solidariedade. (...) As ONGs são comitês da cidadania e surgiram para ajudar a construir a sociedade democrática com que todos sonham¹.

¹ Ambas as citações disponíveis em: <<http://www.abong.org.br/novosite/livre.asp?cdm=2310>>. Acesso em: 20 ago. 2006.

A participação das ONGs na política externa brasileira seguiria a lógica da inclusão cidadã e do paradigma oficial da “diplomacia pública”, condicionantes governamentais da democracia instituída. A isso, une-se a internacionalização da agenda doméstica, com a transformação de questões até então tidas como internas aos Estados em assuntos globais, como direitos humanos e meio ambiente.

O aumento da atuação das ONGs na definição das metas de política internacional do país pode ser perquirido pela atenção às conferências sociais realizadas sob os auspícios da ONU, na década de 1990: Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, no Rio de Janeiro (1992); Conferência de Viena sobre Direitos Humanos (1993); Conferência do Cairo sobre População e Desenvolvimento, (1994); Cúpula de Copenhague sobre o Desenvolvimento Social (1995); Conferência de Beijing (1995); Conferência de Istambul – Habitat II (1996). Essas conferências inauguram um novo formato para as reuniões internacionais, servindo de revisão ao modelo vigente e consagrando o envolvimento da sociedade civil nas discussões internacionais.

Pela abertura que se deu à participação cidadã, o Ciclo Social de Conferências da ONU politizou o processo decisório da política exterior brasileira, favorecendo a atuação das ONGs na formulação da agenda internacional do país. Sobretudo a partir da Rio-92, a presença das ONGs nos processos de preparação e na realização das conferências propiciou o estabelecimento de uma interlocução, até então inexistente, entre o Itamaraty e a sociedade civil. Em todas as reuniões, viram-se realizar consultas entre o governo e organizações da sociedade civil, abrindo-se espaço para uma cultura de diálogo democrático na elaboração da política externa brasileira.

A despeito da relevância de cada conferência em seu particular, o foco do presente trabalho está centrado na Conferência Mundial sobre a Mulher, realizada de 04 a 15 de setembro de 1995, na capital chinesa de Beijing. Por si só, os números da Conferência revelam sua importância no meio internacional. Junto ao fórum não-governamental de Huairou, reunido anteriormente ao evento oficial, Beijing congregou cerca de cinquenta mil participantes, entre homens e mulheres, tornando-se o maior evento já organizado sob os auspícios da ONU.

Ao tamanho do evento e à importância deste fórum para a política internacional contemporânea, une-se o fato de que todo o processo preparatório e

a própria participação do Brasil na conferência teriam sido pautados, segundo Alves (2001) e Quintella², subchefe da delegação brasileira em Beijing, no diálogo entre o governo, particularmente o Itamaraty, e a sociedade civil. A presença de ONGs tanto no processo oficial, no âmbito do Comitê Nacional, criado por decreto do Presidente da República e constituído por diversos ministérios e órgãos governamentais – como o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM) –, como no não-oficial, promovido pelas mulheres e organizações da Articulação de Mulheres Brasileiras (AMB), pareceu-nos, de fato, indicativa de que a sociedade civil teria, efetivamente, participado do processo de definição dos interesses e preferências brasileiros para Beijing, ajudando a delimitar a agenda política do Itamaraty e, por conseguinte, a posição brasileira na conferência.

Numa análise prévia e superficial, esses são indícios que, a qualquer um, parecem comprovar a relativização não apenas do isolamento burocrático do Itamaraty, mas também de seu papel protagonista na formulação da política externa brasileira para Beijing. Essa é, aliás, a hipótese central do presente trabalho: sob a influência dos processos de democratização e internacionalização ocorridos nas duas últimas décadas do século XX, no Brasil, Estado e sociedade estabeleceram diálogo profícuo durante a preparação e realização da Conferência de Beijing, logrando estabelecer uma política externa democrática – porquanto incorporadora das demandas sociais – e diminuir a autonomia decisória daquele ministério.

Mas, até que ponto essas percepções não são parte do discurso oficial? Como, para as ONGs, teria se dado esse processo de relacionamento com o Itamaraty? Em que medida se teria conseguido minimizar o padrão burocrático do processo decisório brasileiro na Conferência de Beijing? Ter-se-ia conseguido estabelecer, em efetivo, um espaço de manifestação social? Qual teria sido o papel desempenhado pelas ONGs no processo decisório da política externa brasileira para a Conferência? Em que medida Estado e sociedade se articularam na busca de uma agenda política internacional? Como foram de fato processadas as demandas e pressões da sociedade? Qual a real influência dos estratos sociais no processo negociador do Programa de Ação e da Declaração de Beijing? Essas são

² Em entrevista por e-mail.

perguntas que nos surgem a partir da constatação preliminar de que a Conferência de Beijing teria sido representativa de uma nova realidade que se institui na política externa nacional e são elas que, além de nortear a presente pesquisa, justificam o enfoque dado às ONGs³.

Esses questionamentos são aqui perquiridos tendo por base a teoria liberal de Moravcsik (1997), que, ao contrário do entendimento realista, eminentemente estatal, enfatiza o impacto do contexto social doméstico – e transnacional – na postura do Estado. Para esse autor, longe de pré-determinada, a configuração dos interesses e preferências estatais passa pela consideração das pressões e demandas de grupos sociais, presentes dentro e fora do aparato estatal. Dentro dessa concepção, o Estado e a política estatal – doméstica ou externa – são vistos como representativos das influências mais variadas.

Considerando-se o objetivo de compreensão do processo de diminuição do isolamento burocrático do Itamaraty, a partir da discussão sobre a participação das ONGs, atores não-estatais e, portanto, não-tradicionais, no processo decisório de política exterior, particularmente na Conferência de Beijing, a estratégia metodológica utilizada consistiu, basicamente, na revisão e análise da documentação oficial produzida quando da preparação e realização da Conferência de Beijing e de entrevistas abertas com elementos-chave nas negociações diplomáticas da Conferência. Além da produção acadêmica sobre a cúpula e sobre seus antecedentes, foram analisados os relatórios e documentos oficiais a ela referentes: Plataforma de Ação de Beijing; Declaração de Beijing; Relatório Geral sobre a Mulher na Sociedade Brasileira; Síntese do Documento das Mulheres Brasileiras. Valemo-nos, ainda, de informações disponibilizadas no jornal *Fêmea*, importante veículo disseminador de notícias sobre Beijing, publicado pela ONG Centro Feminista de Estudos e Assessoria (CFEMEA).

O trabalho está estruturado em quatro capítulos, além desta Introdução e da Conclusão. Os três primeiros capítulos possuem natureza menos analítica e mais descritiva, enquanto o quarto tem por base um estudo de caso.

O Capítulo 2 analisa o surgimento de um “terceiro setor” como novo ator ao lado do Estado e do mercado. Na miríade de elementos que integram este “setor”,

³ Ressalte-se que, apesar das divergências naturalmente existentes inter- e intra- ONGs, consideramos, no presente trabalho, as posições por elas compartilhadas no âmbito da Articulação de Mulheres Brasileiras rumo a Beijing, objeto de análise do Capítulo 5.

são enfocadas as ONGs – organizações não-governamentais. Em seguida, parte-se para a gênese das ONGs no Brasil. O intuito, aqui, é traçar um histórico sobre a emergência desses organismos no âmbito nacional. Dado o escopo mais amplo da dissertação, são articuladas, finalmente, três temáticas que se interligam no Brasil: movimento de mulheres, Feminismo e ONGs.

Partindo da tradição burocrática do Itamaraty, o Capítulo 3 tem por foco a evolução do relacionamento Estado x sociedade na política externa brasileira. Duas variáveis se destacam, nas décadas de 1980 e 1990, determinando a politização da política exterior do Brasil e a reestruturação de seu insulamento: democratização e internacionalização. O capítulo se conclui com a análise da parceria Estado-sociedade, enfatizada no governo Cardoso e valorizada a partir da crise dos paradigmas diplomáticos vigentes na política exterior brasileira e da definição do novo modelo de ação para o Itamaraty: a “diplomacia pública”.

O Capítulo 4 reconstitui os antecedentes da Conferência de Beijing, recapitulando os direitos das mulheres no contexto internacional. As conferências sobre mulheres realizadas previamente a Beijing são enfocadas, assim como as conferências sociais da ONU realizadas na década de 1990. Em cada uma delas, destacam-se não apenas as discussões atinentes às mulheres, como também, e principalmente, a participação das organizações não-estatais.

Finalmente, no Capítulo 5, a Conferência de Beijing é analisada sob a ótica da participação da sociedade civil brasileira. Aberta a “caixa preta” do Estado, o processo de definição dos interesses e preferências brasileiros é avaliado, atentando-se para o papel decisivo das ONGs na formulação da política externa brasileira para Beijing.

2

Público, mas não-estatal; Privado, mas não-lucrativo: a configuração do “terceiro setor” e o feminismo no Brasil

2.1.

Na miríade do Terceiro Setor, as ONGs

Sob o impacto dos processos da globalização e da democratização, as últimas décadas do século XX testemunharam a emergência da atuação espontânea de cidadãos – e entidades por eles criadas – em iniciativas de promoção e defesa de causas de interesse comum, fossem essas de cunho mais universalista, como direitos humanos, meio ambiente, direitos das mulheres, fossem mais específicas e localizadas, como a ajuda aos menos favorecidos, a proteção dos refugiados ou dos direitos de uma classe. Tanto no âmbito interno dos Estados, como no plano internacional, surgia, para além do Estado e do mercado, um novo ator, um “terceiro setor”, já que não-governamental e não-lucrativo.

O fenômeno reflete e consolida um novo paradigma para as sociedades políticas organizadas: o da política não exclusivamente institucional, onde a divisão bipartida entre os espaços “público” e “privado” é posta em questionamento pela dissolução progressiva das fronteiras que separam os dois setores. No lugar da lógica dicotômica, pela qual se distinguem os interesses particulares dos gerais, configura-se uma lógica tripartite, pela atuação de um terceiro personagem nas relações entre os dois pólos até então dominantes na arena pública – Estado e mercado –: a sociedade civil⁴.

A associação e organização voluntária de homens e mulheres de culturas e classes sociais e econômicas diferenciadas para o enfrentamento de determinadas questões não é em si uma novidade. O homem, enquanto ser social, sempre viveu em coletividade. Disso decorre a importância dada às relações e vínculos estabelecidos no seio da

⁴ Por conta da crescente proeminência da sociedade civil ao lado do Estado e do mercado, consolidando uma tríade inusitada, Wolfe (1992) chega a sugerir o surgimento de uma “nova trindade” em substituição àquela prevalecente durante a Guerra Fria, quando pareciam coexistir “três mundos” – o Primeiro, do capitalismo avançado; o Segundo, do socialismo de Estado; e o Terceiro, dos países em desenvolvimento.

sociedade. O que é efetivamente novo é, para Fernandes, a proporção em que ocorre o fenômeno associativo e o padrão das relações dele oriundo, já que, segundo esse autor,

[f]ica prejudicada a idéia de uma subordinação hierárquica, que nos fazia imaginar os indivíduos e os grupos na base, o mercado no meio e o Estado no alto, governando o todo, sendo os primeiros chamados periodicamente a opinar sobre as relações devidas entre os interesses de lucro particular e a lei comum. O princípio territorial pressuposto pela imagem da pirâmide perde sua validade estruturante (1994, p. 20).

Para Oliveira, M. D. (1999, p. 21), por sua vez, a grande novidade é a extensão da participação cidadã e de suas “virtudes de solidariedade e responsabilidade à esfera pública numa escala global”, afetando não apenas o relacionamento entre governo e sociedade no âmbito interno dos países, mas também a dinâmica própria das relações internacionais (*idem*, p. 19).

A configuração de um “terceiro setor” remete-nos necessariamente à formação da sociedade norte-americana. Em 1835, antes mesmo da Guerra Civil Americana⁵, Tocqueville já denunciava a existência de uma rede de associações voluntárias – “*moral associations*” –, que, pautadas nos valores da compaixão e da solidariedade, serviam ao fortalecimento da democracia, pelos limites que impunham ao poder governamental (Tocqueville, 2000? *apud* Oliveira, M. D., 1999, p. 25).

É apenas no final da década de 1970, no entanto, a partir da publicação de um artigo de John D. Rockefeller 3rd., em 1978, que o termo “terceiro setor” (“*third sector*”) se populariza. No texto, Rockefeller ressalta a existência de um “setor invisível”, não-lucrativo, embora privado, que opera ao lado das esferas do governo e dos negócios:

(...) we have developed over the two centuries of our existence a remarkable three-sector system. Two of the sectors are instantly recognizable to everyone – business and government. But the third is so neglected and so little understood that I am tempted to call it ‘the invisible sector’. The third sector is the private nonprofit sector. The sector includes tens of thousands of institutions absolutely indispensable to community life all across the nation – churches, hospitals, museums, libraries, private colleges and universities, theater groups, symphony orchestras, and social service organizations of many kinds. All of these depend for their survival on the voluntary contributions of time and money by individual citizens. (...) At the heart of the third sector is individual initiative and a sense of caring (Rockefeller, 1993 *apud* Oliveira, M. D. 1999, p. 26).

⁵ A Guerra Civil Americana ocorreu nos Estados Unidos da América entre 1861 e 1865, quando onze Estados do Sul, latifundiário e escravista, entraram em luta contra os Estados do Norte, industrializado e abolicionista.

A percepção de Rockefeller sobre a existência de um “terceiro setor” está pautada na proliferação de organizações voltadas para questões de interesse global na esfera mundial. Nas décadas de 1960 e 1970, inúmeras associações se estruturam para levar solidariedade e cooperação a pessoas desconhecidas nos mais distantes lugares: Anistia Internacional, *Greenpeace*, *Médecins sans Frontières*, *Friends of the Earth*, *Save the Children Federation*.

Na década de 1980, a expressão se difunde a partir de uma série de pesquisas realizadas pelo *Institute for Policy Studies* da *John Hopkins University*, sob o título *Nonprofit Sector Project* e coordenação de Lester Salamon e Helmut Anheier. O projeto tinha por escopo avaliar a estrutura organizacional e operacional do Terceiro Setor, mensurando, com isso, seu impacto em mais de uma dezena de países, dentre os quais o Brasil⁶.

Na década de 1990, a dimensão global do Terceiro Setor é efetivamente reconhecida com a constituição da CIVICUS – *World Alliance for Citizen Participation* –, uma organização internacional voltada para o fortalecimento da sociedade civil e da participação dos cidadãos nas questões mundiais⁷. A instituição, estabelecida em 1993, representa o esforço de democratização do sistema internacional pelo incentivo à criação de uma “cidadania planetária”.

Mas o que explica o extraordinário crescimento desse fenômeno, que, segundo Salamon (1994), parece tão significativo para o final do século XX como o surgimento do Estado-nação no final do século XIX? Para esse autor, a proliferação de organizações e iniciativas privadas com propósitos públicos pode ser explicada tomando por base seis fatores – quatro crises e duas mudanças revolucionárias –, que impulsionaram a diminuição do poder estatal e abriram caminho para o aumento da ação voluntária.

O primeiro desses fatores foi a decadência do *Welfare State*, implantado em diversos países, em graus variados de intensidade, a partir da crise econômica mundial,

⁶ Vide a respeito: SALAMON, Lester M.; ANHEIER, Helmut K. (org.) *The Emerging Sector: the Nonprofit Sector in Comparative Perspective*. Washington, The John Hopkins University, Institute for Policy Studies, 1994; SALAMON, Lester M.; ANHEIER, Helmut K. *The Emerging Nonprofit Sector: an overview*. Manchester: Manchester University Press, 1996. SALAMON, Lester M. *Defining the Nonprofit Sector: a cross-sectional analysis*. Manchester: Manchester University Press, 1997.

⁷ Vide: <<http://www.civicus.org>>. Acesso em: 07 dez. 2006.

instaurada na década de 1930⁸. A exacerbada intervenção do Estado na vida social, econômica e política dos países, juntamente à expansão de suas funções assistenciais contribuíram para o inchaço do setor público, levando ao aumento do endividamento do Estado. Com tal tamanho, era de se prever que o Estado não suportaria.

À crise do Estado de Bem-Estar Social, soma-se, segundo Salamon, a crise dos países em desenvolvimento, agravada pelos dois choques do petróleo na década de 1970 e a recessão dos anos 1980. Como resultado, viu-se surgir o interesse pelo “desenvolvimento participativo”, pautado na consideração das demandas de instituições não-estatais.

A crise ambiental também serviu de estímulo ao enrobustecimento do Terceiro Setor. A percepção da degradação ambiental como um problema decorrente, ainda que em parte, da pobreza continuada dos países em desenvolvimento incentivou indivíduos a se organizarem em defesa da causa ecológica. Comprova tal fato, o aumento dos partidos Verdes na Europa Ocidental.

A quarta crise refere-se ao colapso do socialismo soviético e do Leste Europeu, pela incapacidade de suprir as necessidades sociais e econômicas dos cidadãos. O Estado, cada vez mais desacreditado, fez com que agências externas ao governo passassem a oferecer os serviços não-prestados.

Ao lado das quatro crises, dois outros fatores ajudam a explicar a emergência do Terceiro Setor. Primeiro, a revolução no setor das telecomunicações, ocorrida nas décadas de 1970 e 1980: o incremento e a expansão das comunicações, associados a melhoras na área da educação, facilitaram a mobilização e organização de pessoas em diversas partes do mundo. Por último, o crescimento econômico global das décadas de 1960 e 1970 fez surgir uma classe média mais consciente e organizada nos países latino-americanos, africanos e asiáticos.

Na miríade de iniciativas não-estatais de promoção de necessidades coletivas, destacam-se as chamadas “organizações não-governamentais”, comumente referidas pela sigla ONGs. Afirmando-se pela negação “ao modelo institucional representativo

⁸ A década de 1930 é conhecida como o período da “Grande Depressão”, por conta da recessão econômica que atingiu várias partes do globo, ocasionando altas taxas de desemprego, quedas na produção industrial, nos preços das ações e no produto interno dos países. O grande marco da crise foi a quebra da bolsa de Nova Iorque, em 29 de outubro de 1929, quando o preço das ações caíram drasticamente.

tradicional” (Landim, 1998, p. 27), são, para Fernandes (2002, p. 65), “o sintoma mais claro (...) das tendências que nos levam a pensar num ‘terceiro setor’”. A utilização do termo “organização não-governamental”, no entanto, precede à da expressão “terceiro setor”. Por certo, já na Carta das Nações Unidas, assinada em São Francisco, em junho de 1945, há referência a esses novos organismos:

Artigo 71 – O Conselho Econômico e Social poderá entrar nos entendimentos convenientes para a consulta com *organizações não-governamentais*, encarregadas de questões que estiverem dentro da sua própria competência. Tais entendimentos poderão ser feitos com organizações internacionais e, quando for o caso, com organizações nacionais, depois de efetuadas consultas com o Membro das Nações Unidas no caso (Organização das Nações Unidas, 1945) (grifo nosso).

Vislumbrando a força das ONGs, o ECOSOC (Conselho Econômico e Social da ONU) estabelece, pela Resolução 3 (II), de 21 de junho de 1946, a criação do Comitê das Organizações Não-governamentais (*The Committee on Non-Governmental Organizations*)⁹. Os termos originais do Comitê foram estabelecidos na Resolução 288 B (X), de 27 de fevereiro de 1950, substituída, a 25 de Maio de 1968, pela Resolução 1296 (XLIV). Os termos atuais do relacionamento das ONGs com a ONU, no entanto, estão dispostos na Resolução 1996/31, de 25 de julho de 1996¹⁰.

A Resolução 1296 (XLIV), assim como a 288 B (X), apresenta as ONGs como organizações internacionais que não tenham sido estabelecidas por acordo intergovernamental (parágrafo 7º, Resolução 1296 – XLIV). A Resolução 1996/31, por sua vez, amplia a definição anterior, enfatizando o caráter *não-governamental* das organizações que pretendam obter status consultivo no sistema ONU¹¹, sejam elas nacionais, subregionais, regionais ou internacionais (parágrafo 4º, Resolução 1996/31).

⁹ O Comitê tem como funções básicas “examinar as solicitações de *status* consultivo, monitorar o relacionamento das ONGs com o Conselho e seus órgãos subsidiários, analisar os relatórios (normalmente quadrienais) que tais organizações devem apresentar sobre suas atividades e receber suas sugestões de itens de agenda para as reuniões do ECOSOC” (Tavares, 1999, p. 56).

¹⁰ Informações obtidas em: <<http://www.un.org/esa/coordination/ngo/>>. Acesso em: 27 nov. 2006. Para uma exposição mais detida sobre as resoluções, vide: TAVARES, 1999.

¹¹ O status consultivo tem por base o artigo 71 da Carta da ONU e a Resolução 1996/31, adotada em 1996. Ele possibilita a participação das ONGs no ECOSOC e em seus órgãos subsidiários, seja por meio da mera presença nos encontros por eles organizados, seja pela intervenção escrita ou oral sobre as questões em pauta. Assim, as ONGs ficam qualificadas a atuar como consultoras e aconselhadoras dos

A caracterização das ONGs como estruturas “não-governamentais” traz consigo o problema de se definir algo pela negação, pela ênfase naquilo que não se é. Expressões negativas dificilmente conseguem revelar a natureza fundamental daquilo que se pretende definir. O contrário de si próprio, o “não-eu”, não é capaz de traduzir a essência daquilo que se determina pela exclusão. Além disso, a referência da expressão à existência de um “não-governo” evidencia “a dificuldade dos Estados em apreender a (...) natureza de um fenômeno que tem suas raízes em ‘outro lugar’ que a esfera estatal (...)” (Oliveira, M. D., 1999, p. 19). Sugere, segundo Nerfin (1992, p. 96), “que o governo é o centro da sociedade e a população, sua periferia”¹².

Na verdade, o que o termo exprime é a “marca da polissemia e, portanto, da possibilidade de usos diferenciados, por grupos diversos” (Landim, 1993, p. 32). De fato, na atualidade, sob tal denominação, há uma gama de organizações, que se distinguem, seja pela forma de atuação e objetivos, seja pelo tamanho e funcionamento, consubstanciando uma realidade complexa, porquanto ampla e heterogênea.

Para Fernandes (2002, p. 65), suas peculiaridades “resumem-se com nitidez na idéia do ‘privado com funções públicas’”, já que constituem “instituições propriamente privadas, mas sem fins lucrativos”. Além de não buscarem lucro – e por isso se afastarem do setor mercado – e de não pertencerem ao setor governamental, as ONGs não admitem apropriação privada de seu patrimônio por parte de seus membros: eventuais lucros ou benefícios devem ser reinvestidos nas atividades inerentes aos propósitos da organização. Ao lado desses elementos, caracterizam-nas, ainda, o caráter formal de sua existência, a capacidade de autogestão e a perspectiva de permanência que elas possuem.

O traço característico mais importante e revelador das ONGs, no entanto, está em seus fins: a função eminentemente pública de suas atividades. É como se nos lembrassem a todo o tempo que, não apenas o governo, mas elas também, organizações não-governamentais, preocupam-se com o coletivo. Em outras palavras, é a

programas a serem implementados pela ONU. Os requisitos para se obter status consultivo podem ser encontrados em: <<http://www.un.org/esa/coordination/ngo/>>. Acesso em: 27 nov. 2006.

¹² Registre-se que nos Estados Unidos, onde o Estado nunca foi visto como a “referência estruturadora da vida social” (Oliveira, M. D., 1999, p. 19), as organizações de cidadãos são conhecidas como “*nonprofit*”, ou seja, “sem fins lucrativos”. Ainda assim, é notória a persistência da definição pela negativa, embora a referência seja aí às entidades privadas atuantes no mercado, apropriadamente em função do lucro (*ibidem*).

“racionalidade substantiva”, propriamente ético-normativa pelo compromisso com seus propósitos sociais, que a definem como ONGs (Costa e Neves, 1997, p. 45).

Todas essas observações permite-nos perceber as ONGs como inauguradoras, no âmbito da sociedade civil organizada, da interação definitiva entre governo e sociedade. Ao se apresentarem como mecanismos de inclusão das minorias e, conseqüentemente, de repulsa ao elitismo na política, tendem a alargar o escopo da esfera pública, assinalando-a como espaço de junção entre o privado e o coletivo.

Em síntese, com as ONGs

(...) gestou-se um tipo novo de organização que combina de maneira curiosa a tensão entre o grande e o pequeno, ou entre o público e o privado. São pequenas e privadas, mas se comportam como se fossem grandes e públicas. (...) São como os cidadãos, seres particulares, com direitos iguais e indistintos de participação na vida pública. Cultivam contudo uma visão totalizante da ação social, que as estimula a agir tendo em vista os grandes processos e as largas escalas. (...) Como se articulassem o todo não por cima, como o Estado ou a Igreja, mas por baixo, ‘pelas bases’, local e situacionalmente. Lembram mais o cidadão de Rousseau, um particular que traz a Vontade Geral guardada no peito. Em linguagem televisiva, um ‘supercidadão’ (Fernandes e Carneiro, 1991 *apud* Mello, 1997, p. 29).

2.2.

A gênese das ONGs no Brasil: visão histórica

No Brasil, é no decorrer da década de 1980, especialmente com o início do processo de redemocratização do país, em 1985, e a promulgação da Constituição Federal de 1988, que as ONGs ganham visibilidade e reconhecimento no cenário nacional. É nesse período que começam a sair da clandestinidade e a ter sua existência registrada e projetada pela grande imprensa, passando a figurar definitivamente nos meios de comunicação e, portanto, no cotidiano dos brasileiros.

A configuração dessas entidades sem fins lucrativos, no entanto, remonta, em sua grande maioria, à atuação de movimentos sociais ainda nas décadas de 1960 e 1970, particularmente à luta da sociedade civil contra o regime militar autoritário – instaurado em 1964 – e a favor da democracia. Surgem como “micro-organismos do processo democrático” (Souza, 1991, p. 8), “meios alternativos de representação” (Ferreira, 2005, p. 44), de forma praticamente clandestina e invisível, “à margem do mercado” (Souza, *idem*, p. 7), “de costas para o Estado” e “nas bases da sociedade” (Landim, 1998, p. 39).

A origem do que viriam a ser as ONGs brasileiras estaria nos movimentos sociais, estruturados na base da comunidade, em função de problemas e questões

eminentemente locais. Tais movimentos tinham caráter multifuncional, mobilizando as mais diversificadas tarefas, nas mais diferentes áreas, desde a falta de água, luz, rede de transportes ou de esgotos até o excesso de trânsito e poluição.

Esses movimentos, ditos “de base” pela natureza comunitária que apresentam, emergem e se difundem num momento em que a participação do cidadão no governo e no mercado é reduzida ao mínimo pelo regime autoritário. A saída vislumbrada para agir num contexto de repressão aos mecanismos de representação popular – fossem esses partidos políticos, meios de comunicação de massa ou entidades sindicais – foi o investimento local. Como observa Fernandes,

Estancado assim o ímpeto participativo (...), uma saída restou para os que olhassem numa outra direção: para baixo e para o plano local, justamente para as ‘comunidades’. Se agir sobre a sociedade como um todo já não era possível, quem sabe então as transformações pudessem ser preparadas, numa outra escala de tempo, trabalhando-se pelas ‘bases’ do edifício social (2002, p. 34).

Diante da inacessibilidade do Estado e de sua insuficiência institucional em resolver os problemas das camadas mais demandantes da população, rompia-se com os padrões hierárquicos dominantes, invertendo-os de ponta a cabeça, pela valorização agora daquilo que sempre havia sido desvalorizado: a “comunidade” (*ibidem*). O olhar “para baixo” e “para o plano local” passava a ser de grande interesse.

No âmbito da amplitude dos movimentos sociais, a gênese das ONGs está relacionada à chamada “educação de base”, ou “educação popular”. Os agentes envolvidos nesse tipo de movimento têm matriz inspiradora nos programas de alfabetização de jovens e adultos, propagados principalmente por Paulo Freire¹³. Influenciados, ainda que de maneira indireta, pelas esquerdas marxistas e apoiados por agências privadas de ajuda e cooperação, é à Igreja Católica, particularmente à Teologia da Libertação¹⁴, que se deve o ímpeto de tais projetos. Com o apoio da Igreja, “o

¹³ No início da década de 1960, Paulo Freire instituiu, no estado de Pernambuco, um plano para a alfabetização e conscientização política de jovens e adultos. O plano ficou conhecido internacionalmente com o nome de “Método Paulo Freire”.

¹⁴ Ligada à Igreja Católica, a Teologia da Libertação se espalhou na América Latina durante as décadas de 1960 e 1970. Tendo como defensores nomes como Gustavo Gutierrez e Leonardo Boff, a teologia enfatizava a reformulação da Igreja a partir de suas bases locais, voltando-a para a situação social humana das localidades. Foram os agentes pastorais ligados a essa filosofia os responsáveis pela criação

trabalho popular de ‘assessores’ e ‘agentes’ vai construindo uma rede invisível de conhecimentos e solidariedades e vai formando uma nova geração de líderes comunitários e futuros dirigentes de movimentos sociais” (Oliveira, M. D., 1999, p. 50).

Com o tempo, os “cursos” e “assessorias” foram se formalizando em “centros” e “institutos”. Aqueles mesmos agentes que agiam a serviço de setores populares passam a dedicar-se a sua institucionalização, preocupando-se com o reconhecimento público e a construção de uma identidade comum. Com isso, num curto espaço de tempo, pouco mais que uma década, “construíram uma profissão sem nome e fizeram um nome coletivo através do qual passaram a se reconhecer: ONG” (Landim, 1998, p. 29).

Nesse processo, articulou-se, como visto, além das estruturas comunitárias eclesiais e dos projetos de agências privadas financiadoras, a própria sociedade civil. Com sua variedade de atores sociais, cada qual pretendendo firmar sua identidade – “negros”, “homossexuais”, “índios”, “mulheres” –, a sociedade civil forneceu o suporte para a formação de uma cultura de ação não-governamental, que se fortalecia apesar do governo autoritário (Fernandes, 2002).

Até o início da década de 1980, o que unia os diferentes movimentos sociais era a resistência ao autoritarismo do regime militar. Isso consubstancia uma postura anti-estatal, que só começa a ser contornada pelas mudanças no padrão de relacionamento entre os setores populares e o Estado, ocasionadas pelas transformações do próprio regime. O ano de 1982 sinaliza, com a realização de eleições diretas para os governos estaduais e municipais e o êxito das oposições¹⁵, a abertura dos canais de interação entre governo e sociedade. Conduziram-se aos poderes Executivo e Legislativo pessoas vinculadas aos movimentos sociais. Um novo espaço de poder era definitivamente inaugurado:

Pela primeira vez, desde 1964, parcelas significativas do aparelho governamental escapam ao controle do Poder Executivo Federal. A entrada em cena de administrações estaduais e municipais eleitas acelera a transformação dos padrões de relacionamento entre Estado e população. Por um lado, governos democraticamente eleitos buscam novas formas de diálogo e interação entre políticas públicas e demandas populares. Por outro lado, a competição por espaço político entre diferentes partidos fragmenta a frente única

das chamadas “Comunidades Eclesiais de Base”. Acreditava-se que nessas “comunidades de base”, pautadas na participação dos fiéis, encontrava-se a verdadeira Igreja.

¹⁵ Para se ter idéia, nas grandes capitais, Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais, assistiu-se a vitória de candidatos oposicionistas, respectivamente, Leonel Brizola, Franco Montoro e Tancredo Neves.

de oposição ao autoritarismo e reacende o temor, nas organizações populares, de se verem cooptadas ou manipuladas (Oliveira, M. D., 1999, p. 55).

À medida que as entidades de cunho social e filantrópico vão se organizando e adquirindo perfil institucional, vai-se consolidando a percepção da existência de um universo particular, com identidade definida e determinada, com autonomia para agir em seu próprio nome, como protagonistas no cenário político e social. No âmbito desse processo gradual de auto-afirmação, as ONGs vão ganhando vida própria e esse nome, antes desconhecido e impopular, passa a ser utilizado como representativo da ação cidadã organizada.

Em maio de 1986, realiza-se, no Rio de Janeiro, o Encontro Nacional de Centros de Promoção Brasileiros. Convocado por cinco ONGs – FASE (Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional), IBASE (Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas), IDAC (Instituto de Ação Cultural), ISER (Instituto de Estudos da Religião) e CENPLA (Centro de Estudos, Pesquisa e Planejamento) – e tendo em sua agenda questões sobre a identidade das ONGs e seu papel na construção da democracia brasileira, o evento acabou conhecido como marco fundador do reconhecimento das ONGs no Brasil.

Durante três dias, reuniram-se diretores de 30 entidades das várias regiões do país (...) e mais agentes de 3 organizações internacionais ‘parceiras’, para discussão de pauta inédita: inaugurava-se uma problemática, a da identidade institucional para além de suas especificidades de linhas e temas de ação e da sua existência ‘a serviço’. (...) Mas a quase totalidade de diretores de organizações presentes (...) voltou para suas bases locais com a idéia de que uma nova era, com novos padrões de reconhecimento da existência de suas entidades – e de suas ocupações profissionais – se anunciava. Pela primeira vez, ouviam o termo classificatório ONG e discutiam questões que marcariam um processo de afirmação de crenças e instâncias legitimadoras de um conjunto de entidades com um novo nome próprio (Landim, 1998, p. 52-3).

A partir do debate instaurado pelo encontro, reforçou-se o entendimento das ONGs como organizações da sociedade civil, destacadamente relevantes para o fortalecimento do processo democrático. Com isso, pouco a pouco, a expressão ganhou a mídia, passando a freqüentar os jornais e, em virtude disso, o dia-a-dia dos brasileiros.

A promulgação da Constituição Federal, em 1988, após intensa mobilização social, dá seqüência ao processo de ampliação da interação entre Estado e sociedade, iniciado com as eleições diretas estaduais e municipais de 1982. Conhecida como “Constituição Cidadã”, a Carta abre espaço para a atuação de entidades da sociedade

civil na elaboração de políticas públicas. Por conta dessas instruções, são criados nas esferas federal, estadual e municipal, Conselhos de Defesa dos Direitos da Mulher, das Populações Negras, das Pessoas Portadoras de Deficiência, da Criança e do Adolescente¹⁶.

A nova Constituição, garantindo importantes direitos ao cidadão, institucionaliza a participação popular nas políticas públicas. De tal sorte, aumentam as possibilidades de atuação da sociedade civil no manejo e gestão da “*res publica*”. Ao mesmo tempo, o Estado tem seu papel questionado e reduzido. A revisão do tamanho do Estado atendia, em certa medida, às demandas por redemocratização da sociedade e era vista como condição para a flexibilização dos processos decisórios e a incorporação definitiva dos setores populares no fazer político.

Antes ainda de 1988, em 1985, no bojo do retorno à ordem democrática, o Ministério da Justiça inova em sua relação com a sociedade civil, conclamando associações não-governamentais das mais variadas partes do país a elaborarem projetos relacionados aos direitos humanos.

No âmbito das iniciativas de aproximação da sociedade civil com a instância estatal realizadas por aquele Ministério, é criado o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher – CNDM. Representando importante conquista do movimento feminista brasileiro, o Conselho, instalado em setembro de 1985, constituía órgão híbrido, já que formado por representantes da sociedade civil e do governo. Sua missão era promover, em âmbito nacional, políticas voltadas para a liberdade das mulheres, a igualdade de direitos e a participação não-discriminada na vida social, política e econômica do país. Em seus primeiros anos, a preocupação maior do CNDM era incluir na Constituição de

¹⁶ Oliveira, M. D. (1999) aponta algumas dificuldades inerentes ao modelo de relacionamento entre sociedade civil organizada e Estado, pela presença das ONGs mais significativas nos Conselhos. Para ele, “o problema da representatividade e legitimidade das organizações da sociedade civil remete a uma questão praticamente insolúvel. Quem escolhe os representantes da sociedade civil? Na prática, são as ONGs mais atuantes que tendem a ocupar os assentos reservados à ‘sociedade’” (*idem*, p. 63). A partir de tal noção crítica, “algumas ONGs começaram a se perguntar se o desenho dos Conselhos não conteria o equívoco básico de tentar reproduzir velhos modelos corporativos de participação paritária na área trabalhista segundo a fórmula ‘governo’, ‘patrões’ e ‘empregados’”. Percebe-se que, apesar de reivindicados pelos segmentos combativos da sociedade civil, na verdade estes mecanismos estariam ainda estruturados sobretudo em função do Estado, a partir da noção que a única forma válida de participação da sociedade se dá através da co-gestão de políticas públicas” (*idem*, p. 64).

1988 – então em processo de elaboração pelo Congresso Nacional – os direitos das mulheres. Em parceria com conselhos estaduais e municipais, representantes do movimento de mulheres, particularmente de ONGs, e a bancada feminina do Congresso, o CNDM foi peça chave no que ficou conhecido como “lobby do batom”. O resultado foi a elaboração da “Carta das Mulheres aos Constituintes”, cujas reivindicações foram praticamente todas – cerca de 80% – incorporadas à nova Constituição¹⁷.

O notório crescimento da atuação das ONGs no cenário das políticas públicas em âmbito nacional e internacional leva a Agência Brasileira de Cooperação – ABC –, organismo ligado ao Ministério das Relações Exteriores, juntamente ao PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – a promover o Encontro Nacional de ONGs sobre Cooperação e Redes, em junho de 1989, em Brasília. Sob a coordenação de uma ONG – o IBASE¹⁸ –, organismos internacionais, embaixadas, entidades não-governamentais nacionais e estrangeiras reuniram-se para discutir não apenas o apoio das Nações Unidas, especificamente do PNUD, a projetos de ONGs no Brasil e em outros países, como também a própria relação das ONGs brasileiras com o governo federal. Para Oliveira, M. D.

O Encontro em si consistiu, sobretudo, numa primeira oportunidade para o intercâmbio de informações entre a entidade coordenadora da política de cooperação técnica do Governo brasileiro e o mundo das ONGs. Seu resultado mais prático foi o compromisso assumido de *‘aprofundamento por parte da ABC dos conhecimentos das ações desenvolvidas pelas ONGs, tanto nacionais quanto estrangeiras, para acrescentar ao*

¹⁷ Em 1989, nomeiam-se para o CNDM doze novas conselheiras sem identificação com o movimento de mulheres. O fato ocasiona a desestabilização administrativa do órgão, pela renúncia coletiva de suas equipes técnica e financeira. No governo Collor, por meio da Medida Provisória 150, de 15 de agosto de 1990, o CNDM tem sua autonomia administrativa e financeira revogada. Perdia, assim, progressivamente, sua legitimidade junto ao movimento de mulheres. No ano de 1995, quando já se aproximava a IV Conferência Mundial sobre Mulheres, a ser realizada sob os auspícios da ONU em Beijing, o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso reativa o CNDM, ainda que sem estrutura administrativa e orçamentária próprias. Fonte: <<http://www.planalto.gov.br/spmulheres/cndm/index.htm>>. Acesso em: 11 dez. 2006.

¹⁸ Criado em 1981, o IBASE – Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas – é uma organização não-governamental, sem fins lucrativos e vinculação religiosa ou política. Tem como objetivo maior o fortalecimento da democracia, pelo estímulo à participação cidadã. Em vista disso, atua em áreas como o monitoramento de políticas públicas, responsabilidade social, economia solidária e segurança alimentar. Vide a respeito: <<http://www.ibase.org.br/>>. Acesso em: 07 dez. 2006.

universo da cooperação técnica tradicional a necessária agilidade, eficácia e liberdade de ação características desse tipo de organização’ (1999, p. 65) (grifo do autor).

Com a crescente visibilidade das ONGs na esfera pública, cada vez mais se fortalecia a identidade dessas entidades enquanto instrumentos de representação e participação cidadã. O aumento significativo de iniciativas sem fins lucrativos destinadas ao cumprimento de funções eminentemente públicas dá ensejo à constituição, em agosto de 1991, no Rio de Janeiro, da primeira Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais – ABONG. A ABONG tem por objetivos:

promover o intercâmbio entre entidades que buscam a ampliação da cidadania, a constituição e expansão de direitos, a justiça social e a consolidação de uma democracia participativa; consolidar a identidade das ONGs brasileiras e afirmar sua autonomia; defender o interesse comum das suas associadas e estimular diferentes formas de intercâmbio entre elas e com instituições similares de outros países; informar sobre a atuação de agências governamentais, internacionais e multilaterais de cooperação para o desenvolvimento; combater todas as formas de discriminação; ser um instrumento de promoção em âmbitos nacional e internacional das contribuições das ONGs frente aos desafios do desenvolvimento e da superação da pobreza (Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais, 2000)¹⁹.

A fundação da nova entidade ocorre imediatamente após a realização, também no Rio de Janeiro, do Primeiro Encontro Internacional de ONGs e Agências das Nações Unidas (*“First International Meeting of NGOs and United Nations System Agencies”*). Reunindo ONGs brasileiras e estrangeiras, além de agências internacionais de cooperação, e tendo como pano de fundo as transformações que ocorriam no cenário internacional com o fim da Guerra Fria, o evento tinha como mote “Desenvolvimento, Cooperação Internacional e as ONGs”.

A afirmação e o reconhecimento público definitivo das ONGs no Brasil, no entanto, ocorre com a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – CNUMAD –, realizada em junho de 1992, na cidade do Rio de Janeiro²⁰. Ao ter lugar no Brasil, a Conferência fornece às organizações brasileiras da

¹⁹ Carta de Princípios da ABONG disponível em: <<http://www.abong.org.br/>>. Acesso em: 07 dez. 2006.

²⁰ A CNUMAD foi a primeira do ciclo de conferências sobre temas sociais organizado pela ONU na década de 1990, com vistas a estabelecer uma agenda global para o desenvolvimento humano mundial. Com exceção da Habitat II, que, por ser posterior à Conferência de Beijing, extrapola o objetivo de nosso estudo, as demais conferências serão abordadas no Capítulo IV.

sociedade civil a oportunidade para expor suas propostas e dar visibilidade a suas iniciativas²¹.

Já na preparação para o evento internacional, as ONGs brasileiras ganham notoriedade no “Fórum Brasileiro de ONGs”, o qual congrega surpreendentemente mais de 1.000 entidades não-lucrativas e não-governamentais de todo o Brasil. Em junho de 1992, propriamente durante a realização da Conferência da ONU, ocorre, no Aterro do Flamengo, concomitantemente à reunião oficial realizada no Riocentro, o Fórum Global de ONGs, uma espécie de “evento paralelo” representativo da sociedade civil:

(...) mais do que um encontro de ONGs brasileiras e internacionais, os eventos marcantes do Fórum Global no aterro do Flamengo, representaram uma celebração da diversidade e da riqueza da sociedade civil. A Árvore da Vida, com as mensagens das crianças de todo o mundo, o Planeta Fêmea, com a voz das mulheres, a Índio 92, com a marca das comunidades indígenas, a vigília das religiões Por um Novo Céu, Por uma Nova Terra foram eventos de forte conteúdo simbólico, coloridos e imprevisíveis. Provavelmente, por isto mesmo tenham falado tão fortemente à imaginação e à sensibilidade da opinião pública. Na ECO-92, pela primeira vez, as ONGs brasileiras de fato expõem sua cara ao conjunto da sociedade (Oliveira, M. D., 1999, p. 68).

O pontapé certo que a Rio-92 deu para a ressonância das ONGs perante a sociedade e o governo brasileiros foi seguido pela abertura de nossa diplomacia à sociedade civil na preparação das demais conferências sobre temas sociais – Conferência de Viena sobre Direitos Humanos, de 1993; Conferência do Cairo sobre População e Desenvolvimento, de 1994; Cúpula Mundial de Copenhague sobre o Desenvolvimento Social, de 1995; Conferência Mundial de Beijing sobre a Mulher, de 1995 e Habitat II, realizada em Istambul, em 1996. Nesses encontros, a reconhecimento de que não mais era possível pensar a esfera pública sem a participação da sociedade civil era sentida pelo distanciamento cada vez maior do estadocentrismo de tempos anteriores e pela aproximação com as ONGs.

A eleição de Fernando Henrique Cardoso à Presidência da República, em outubro de 1994, representa, como veremos de forma mais aprofundada no Capítulo III, o ponto de chegada da consolidação das ONGs na esfera pública nacional. De fato, à ênfase dada por este governo ao robustecimento da democratização brasileira, seguem iniciativas de descentralização e desconcentração política, favorecendo-se, por

²¹ Dezenas de organizações de mulheres, por exemplo, formam uma articulação nacional e criam a Coalizão de Mulheres Brasileiras. A idéia era representá-las nos encontros nacionais e internacionais realizados previamente à Conferência.

consequente, não apenas a visibilidade das ONGs, mas também e principalmente o relacionamento próprio entre governo e sociedade.

2.3.

Movimento de mulheres, Feminismo e ONGs no Brasil

Assim como as ONGs, o feminismo brasileiro nasce desarticulado e fluido, pela ação difusa e descentralizada do movimento de mulheres²². Com suas origens ainda no final do século XIX e início do século XX, num primeiro momento, não vislumbrava pôr em questionamento a opressão social da mulher. Voltava-se para o viés político da questão feminina, pleiteando às mulheres a ampliação de sua cidadania, pelo direito de sufrágio.

Evoluindo do movimento sufragista e passando pela reivindicação de garantias ao trabalho feminino, o feminismo brasileiro ressurgiu sob a influência dos movimentos de contestação das décadas de 1960 e 1970, quando a ordem social vigente se torna objeto de repulsa e questionamento. Desde o “faça amor e não guerra” do movimento hippie ao “é proibido proibir” do maio de 1968, convenções e comportamentos, tanto sociais

²² Esclareça-se que, no âmbito da ação feminina, o movimento feminista se insere no conjunto mais amplo do movimento de mulheres, o qual, para Soares (2006, p. 39), abrange uma “pluralidade de processos”, com dinâmicas e formas de expressão próprias. O feminismo, para essa autora, é mais restrito, refletindo a “rebeldia das mulheres na identificação de sua situação de subordinação e exclusão do poder” (*ibidem*). Por isso, as feministas “buscam construir uma proposta ideológica que reverta esta marginalidade e que se concretize a partir da construção de uma prática social que negue os mecanismos que impedem o desenvolvimento de sua consciência como seres autônomos e que supere a exclusão” (*ibidem*). Daí fazerem “do conhecimento e da eliminação das hierarquias sexuais seu objetivo central” (*ibidem*). Para Heilborn e Arruda (1995, p. 18), o movimento de mulheres “não propala a idéia de uma hierarquia sexual, não adotando o discurso do questionamento da divisão de trabalho entre homens e mulheres”. Já o feminismo, “compromete-se com a crítica radical dos papéis de gênero, acentuando que eles são fruto de uma estrutura social, podendo e devendo ser mudados” (*ibidem*). Apesar dessas diferenças, Heilborn e Arruda (*idem*, p. 19) acreditam que “o feminismo apresenta-se como a grande tradição a partir da qual se delineiam as organizações de mulheres”. Isso permite às autoras apontar a existência de uma “cultura feminista”, pautada nos valores da igualdade e da liberdade, no movimento de mulheres. Nossa posição segue o argumento de Heilborn e Arruda. Apesar das categorizações, acreditamos que o feminismo esteja na base dos movimentos de mulheres, ainda que de modo implícito e sem que suas protagonistas compartilhem necessariamente o mesmo sentimento de opressão.

quanto políticos, são postos sob o olhar crítico de uma juventude que anseia por um mundo mais justo e melhor.

Pautando-se no ideário da horizontalidade, uma gama de propostas é lançada com vistas a rever, ou mesmo suprimir, a autoridade e as relações hierarquizadas a ela inerentes. Nesse sentido, “as relações do Estado com o cidadão, as relações entre os sexos, a primazia dos velhos sobre os jovens, o poder das instituições ou dos saberes instituídos” (Heilborn e Arruda, 1995, p. 16) vêm-se solapados pelas transformações culturais e ideológicas de uma verdadeira liberalização social.

Na pluralidade de proposições alternativas desses anos de contestação, um novo feminismo emerge, colocando sob enfrentamento a “divisão tradicional dos papéis sociais entre homens e mulheres” (*idem*, p. 15). Sob a bandeira de que “o pessoal é político”, subverte a dicotomia público-privado, trazendo para o espaço da política, vista até então como o *locus* específico da esfera pública, questões significativamente privadas²³. Dessa maneira, retira do gueto doméstico premissas e temáticas a ele antes exclusivas, dando-lhes notoriedade pela consciência de que fazem parte de um domínio comum feminino. Assim,

(...) as relações na família, no casal e no lar são submetidas a um exame rigoroso no sentido de desmistificar a ideologia da intimidade e da maternidade. (...) Na sua agenda de lutas políticas, os temas ligados à sexualidade e aos direitos reprodutivos (aí incluída a legitimidade do aborto) ocupam coerentemente um lugar de destaque (*idem*, p. 16).

Se o feminismo brasileiro não pode ser entendido isoladamente, à parte da conjuntura mundial, tampouco o pode em desatenção ao contexto interno de autoritarismo e repressão, instituído no país pelo regime ditatorial, desde o golpe militar de 1964. Sem proposta unificada que não passasse pela negação da condição tradicionalmente conferida às mulheres, as militantes feministas convergiam em torno da resistência à ditadura. Nos “anos de chumbo”, a oposição ao regime aparecia como o elemento unificador de um movimento que vinha se caracterizando pelo hibridismo de suas motivações. Dada a primazia concedida ao combate da ordem autoritária, algumas

²³ Na visão de Ana Alice Alcântara Costa (2005), ao corromper a separação entre o “público” e o “privado”, base do pensamento político liberal moderno, o feminismo teria dado novo significado ao poder político e à forma de se compreender a política.

tendências chegavam, inclusive, a relegar a segundo plano a problemática feminista (Sarti, 2004)²⁴.

O lado positivo dessa falta de articulação propositiva unificada entre as mulheres foi a relação estabelecida com a Igreja Católica – particularmente no âmbito do trabalho pastoral inspirado na Teologia da Libertação – e os grupos de esquerda, ambos importantes opositores do regime. Possibilitou-se, com isso, uma “política de alianças entre o feminismo, que buscava explicitar as questões de gênero, os grupos de esquerda e a Igreja Católica, todos navegando contra a corrente do regime autoritário” (*idem*, p. 39)²⁵.

À resistência à ordem militar autoritária, aliavam-se as próprias transformações na situação cotidiana das mulheres, chamadas ao mercado de trabalho por conta da expansão econômica ocasionada pela modernização acelerada dos setores industriais do país na década de 1970. Trazendo novas oportunidades às mulheres, o chamado “milagre brasileiro” contribuía para desestabilizar o padrão tradicionalmente patriarcal da estrutura familiar. Também, o acesso das mulheres a métodos contraceptivos sinalizava positivamente à emancipação feminina, um caminho sem volta.

Diante das novas circunstâncias, grupos de vizinhança e organizações de bairro passam a pleitear melhores condições de vida e trabalho para as mulheres. Ganham proeminência, com isso, dois movimentos de liderança feminina: o movimento contra a carestia e o movimento de luta por creches. Ambos, mas principalmente este último, trazem implícitos não apenas o aumento do trabalho extra-lar da mulher, majoritariamente mal remunerado, mas também a distribuição desigual das responsabilidades inerentes ao lar e à família (Heilborn e Arruda, 1995).

²⁴ Segundo Sarti (2004, p. 41): “Parece haver um consenso em torno da existência de duas tendências principais dentro da corrente feminista do movimento de mulheres nos anos 1970, que sintetizam o próprio movimento. A primeira, mais voltada para a atuação pública das mulheres, investia em sua organização política, concentrando-se principalmente nas questões relativas ao trabalho, ao direito, à saúde e à redistribuição de poder entre os sexos. Foi a corrente que posteriormente buscou influenciar as políticas públicas, utilizando os canais institucionais criados dentro do próprio Estado, no período da redemocratização dos anos 1980. A outra vertente preocupava-se sobretudo com o terreno fluido da subjetividade, com as relações interpessoais, tendo no mundo privado seu campo privilegiado. Manifestou-se principalmente através de grupos de estudos, de reflexão e de convivência”.

²⁵ Daí se explica porque, muitas vezes, questões discordantes como aborto e planejamento familiar eram deixadas às discussões privadas.

Se antes as reivindicações femininas partiam de movimentos desarticulados de mulheres, a partir do ano de 1975, declarado pela ONU o “Ano Internacional da Mulher”²⁶, ganham ares institucionais, tornando o feminismo ideologia de inúmeras entidades organizadas. O reconhecimento oficial da precariedade da situação da mulher no mundo por um organismo de cunho universal como a ONU, aliado ao clima de distensão política do regime autoritário²⁷, abre espaço para que as mulheres se reúnam publicamente para discutir a condição feminina no Brasil. Tais fatos favorecem a visibilidade de um movimento que até então atuava na clandestinidade (Costa, A. A. A., 2005; Sarti, 2004).

São fundados, nessa época, os primeiros jornais nacionais dirigidos por e para mulheres: o “Brasil Mulher”, publicado pela Sociedade Brasil Mulher, e o “Nós Mulheres”, publicado pela Associação de Mulheres²⁸. Surge, ainda, em 1975, o Movimento Feminino pela Anistia, que, pregando uma anistia “ampla, geral e irrestrita”, visava a defesa dos presos políticos do regime e a volta dos exilados.

A partir daí, novas associações feministas de mulheres se formam por todo o país, buscando estabelecer uma linguagem própria, autônoma e capaz de representar as novas protagonistas do cenário político. Como exemplo, o Centro Brasileiro da Mulher, no Rio de Janeiro; a Associação de Mulheres, o SOS Violência e o Centro Informação da Mulher – CIM –, em São Paulo; o Coletivo Feminista, no Rio e em Campinas; o SOS Corpo, no Recife; o Maria Mulher, em João Pessoa.

A questão da autonomia organizacional e ideológica passava ao cerne das preocupações feministas. Tornava-se consenso de que era preciso consolidar uma identidade feminista própria, frente aos partidos e grupos políticos e outras organizações, como a Igreja. A busca por autonomia, no entanto, não significava isolamento em relação aos outros movimentos sociais, mas apenas a demarcação de um espaço autônomo e delimitado para a definição e articulação de estratégias (Costa, A. A. A., 2005).

²⁶ As circunstâncias da proclamação de 1975 como “Ano Internacional da Mulher” e dos anos seguintes como “Década Internacional da Mulher” serão abordadas no Capítulo IV.

²⁷ Em março de 1974, o general Ernesto Geisel, representante da linha “moderada” da ditadura, assume o governo, para um mandato de cinco anos, com a proposta de restabelecimento do regime democrático.

²⁸ Para uma reflexão mais pormenorizada sobre a imprensa feminista surgida no pós-75, vide: Leite, 2003.

O movimento feminista brasileiro adentra os anos de 1980 como uma “força política e social consolidada” (Sarti, 2004, p. 42), explicitando uma epistemologia que coloca em questionamento as relações de gênero culturalmente instituídas²⁹. É no bojo desse processo e com o incentivo explícito da Constituição Federal de 1988, que altera significativamente a condição da mulher com a extinção da prevalência masculina na sociedade conjugal, que se fortalece a institucionalização do movimento. Acrescente-se àqueles fatores o esvaziamento do CNDM, órgão federal representativo das mulheres.

Assim, ao se findar a década de 1980 e se iniciar a de 1990, inúmeros grupos se organizam sob a forma de instituições não-governamentais, adquirindo caráter mais técnico e profissional. Dentre outras, surgem ONGs como Curumim, CEMINA (Comunicação, Educação e Informação em Gênero), CFEMEA (Centro Feminista de Estudos e Assessoria), GMM (Grupo Mulher Maravilha), em 1989; CEPIA (Cidadania, Estudo, Pesquisa, Informação e Ação), REDEH (Rede de Desenvolvimento Humano), Geledés – Instituto da Mulher Negra – e Cunchã, em 1990; CMV (Coletivo Mulher Vida), em 1991; Criola, em 1992; CDD (Católicas pelo Direito de Decidir), em 1993³⁰.

Nesse período, ainda, no âmbito de seu relacionamento com o Estado, o feminismo é agraciado com a criação, em diversos níveis – nacional, estadual e municipal – de Conselhos da Condição e dos Direitos da Mulher, sobretudo a partir de 1983, com os Conselhos de São Paulo e Minas Gerais, e de 1985, com o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, abordado no item anterior. Além disso, surgem as Delegacias de Polícia de Defesa da Mulher – sendo a primeira delas criada em São Paulo, em 1985.

A multiplicação dos espaços de atuação do feminismo brasileiro sinaliza a complexificação do movimento, tanto em sua organização, como em sua ideologia. A ampliação das instâncias em que atua e a diversidade de mulheres que atinge – com raças, etnias, classes sociais e ambições políticas diferentes – consubstanciam a construção de um conjunto heterogêneo de feminismos, pela incorporação e adaptação individualizadas do ideário feminista (Soares, 2006).

²⁹ As “relações de gênero” estão relacionadas aos comportamentos sociais das categorias sociológicas “homem” e “mulher”. Baseiam-se na dimensão social – e não biológica – dos sexos, admitindo a distinção entre “masculino” e “feminino” como resultante de uma construção cultural. Sobre o conceito de gênero, vide: Heilborn, 1995.

³⁰ O perfil de algumas dessas organizações pode ser encontrado na página eletrônica da ABONG, anteriormente mencionada.

Essa diversidade, que ainda hoje atinge o feminismo brasileiro, ficou patente, na preparação para a IV Conferência Mundial sobre Mulheres, realizada em Beijing, em 1995. Formou-se, para esse evento, como será detidamente analisado no Capítulo V, uma rede de articulação que incluía, além de feministas autônomas e representantes do próprio governo, mulheres de inúmeras ONGs, com ou sem orientação feminista³¹. Nessa conferência, deixou-se decididamente de lado o perfil anti-estatal que unia o movimento feminista, subvertendo-se, em definitivo, a dicotomia público-privado prevalecente na política externa nacional pela atuação tradicionalmente insulada do Itamaraty, tal como demonstraremos no próximo capítulo.

³¹ Costa e Neves (1995) chama a atenção para a diferenciação entre ONGs de mulheres e ONGs feministas. Segundo as autoras, ambos os tipos de ONGs têm suas ações voltadas para a população feminina, embora as primeiras não estejam necessariamente fundadas sob os valores do feminismo.

3

Estado x Sociedade: a política externa brasileira e as ONGs

3.1.

A Política Externa Brasileira: a tradição do Itamaraty

Um dos traços característicos mais ressaltados nos estudos especializados sobre a política externa brasileira é, sem dúvida, a continuidade com que ela se apresenta (Lima, 1994, 2000; Pinheiro, 2000; Hirst e Lima, 2002). Dadas a ausência de alterações bruscas e significativas em suas orientações mais gerais e a manutenção do desejo por desenvolvimento e autonomia por parte da diplomacia brasileira, na história recente do país, particularmente nos últimos quarenta anos do século XX, podem ser apontados apenas três momentos de descontinuidade ou ruptura em nossa política exterior: o imediato pós-1964, com a instalação do governo militar autoritário; o governo do Presidente Geisel, com seu “pragmatismo responsável”; e o governo Collor de Mello, com a abertura comercial³² (Lima, 1994, 2000).

³² O regime militar que se instalou no Brasil em abril de 1964 e colocou na Presidência da República o general Castello Branco e como ministro das Relações Exteriores, Vasco Leitão da Cunha, estabeleceu uma política externa cujo propósito era, segundo Cervo e Bueno (2002, p. 368), “desmantelar os princípios que regiam a Política Externa Independente, tais como o nacionalismo, base da industrialização brasileira, o ideário da Operação Pan-Americana e a autonomia do Brasil em face da divisão bipolar do mundo e da hegemonia norte-americana sobre a América Latina”. A partir daí, as relações com os Estados Unidos foram, nas palavras daqueles mesmos autores, “recolocadas” como prioridade, o que se fez sentir, logo de início, pelo rompimento brasileiro com a Cuba castrista, em maio de 1964. O “americanismo”, ora em sua versão ideológica, ora pragmática, voltava a paradigma hegemônico, perdurando por dez anos, até 1974 (Pinheiro, 2000), ainda que se vislumbre certa descontinuidade a partir de 1967, com o governo Costa e Silva e sua “diplomacia da prosperidade” (Lima 1994, p. 37; Cervo e Bueno, *idem*, p. 381). O segundo momento de ruptura paradigmática da política externa brasileira, ressaltado por Lima (1994, 2000), também se passa na vigência do regime militar, mas durante o governo Geisel, quando esteve à frente da pasta de relações exteriores o ministro Azeredo da Silveira. Com seu “pragmatismo responsável”, o governo Geisel propunha uma diplomacia ecumênica, capaz de servir ao projeto de desenvolvimento do país. Com isso, afastava-se do

Tal peculiaridade é comumente relacionada ao padrão institucional do processo de configuração da política externa brasileira, que, desde sua formulação até sua implementação, conta com a atuação crucial de um poder burocrático especializado – o Ministério das Relações Exteriores ou Itamaraty –, órgão relativamente autônomo, responsável por assessorar o Presidente da República nas questões de política externa. É certo, como afirma Lima (2000, p. 288), “que elementos desse poder podem ser identificados no processo decisório e uma organização dessa natureza garante continuidade nas escolhas e relativa consistência nas orientações de política”. Também é verdade que a concentração das tarefas diplomáticas nas mãos de um poder institucionalizado – como o Itamaraty – contribui, salvo raras exceções, para “despolitizar” a política externa (*ibidem*), alijando-a, em grande medida, da exposição pública, pela insularidade que um órgão de decisão, qualquer que seja, tende a tomar para si e mesmo pela natureza das questões que costumam compor sua agenda.

Essa realidade está relacionada a algumas circunstâncias estruturais da corporação diplomática brasileira, as quais contribuem para o forte caráter institucional de nossa política externa. Segundo Pinheiro e Lima (2000, p. 9), três características organizacionais poderiam ser apontadas como responsáveis pelo peso causal de fatores institucionais no processo de consecução da política externa brasileira e, por conseguinte, por sua continuidade.

A primeira delas diz respeito às características administrativas da burocracia do Itamaraty, que, por seu sistema de recrutamento meritocrático, carreia

alinhamento/repulsa a uma ou outra ideologia, adotando-se, ao invés disso, uma postura de relacionamento mais universalista, favorecedora dos objetivos e interesses brasileiros (Cervo e Bueno, *idem*, p. 386-387). Segundo Pinheiro (2000, p. 310), o paradigma do “globalismo”, interrompido pela tendência americanista prevalecente desde a instauração do regime militar, ressurgiu nesse período, durando até os anos de 1990, sob a forma de um “*globalismo hobbesiano*”, pela sustentação da noção egoísta de “*self-help*”, inerente à compreensão anárquica do sistema internacional. Finalmente, no governo Collor de Mello, motivações ideológicas e pragmáticas, aliadas à “necessidade de se ajustar a política exterior aos novos parâmetros internacionais”, justificam a retomada do americanismo (Lima, 1994, p. 39-40). A reforçá-lo, as transformações internacionais ocasionadas pelo fim da Guerra Fria, que destituem de força e credibilidade o discurso terceiro-mundista dos países subdesenvolvidos (*idem*, p. 41-42). Sobre os paradigmas de política externa articulados pelo Itamaraty ao longo de sua história republicana, vide Lima, 1994; Pinheiro, 2000.

regulamentada e treinamento profissional, assemelha-se ao clássico “*civil service model*”, possibilitando o estabelecimento de uma identidade organizacional robusta,

fed by historical legacies and the agency’s seniority within the state apparatus, thus ensuing the development of a strategic perspective that focus on the long term and a self image of an institution designed to defend the country’s national interests (*ibidem*).

A segunda fonte de institucionalidade apresentada pelas autoras é fatalmente o grau de relativo insulamento da burocracia do Itamaraty com relação às demais instâncias políticas, o que torna a agência responsável pela política exterior brasileira menos sujeita a interferências externas, sejam de cunho político, sejam de cunho social. Isso, para Lima,

(...) es consecuencia tanto de la institucionalización del servicio diplomático antes mencionada, como de su misión organizacional principal que no genera vínculos específicos o clientelas particulares en la sociedad y en la política interna. En tanto recurso, el aislamiento burocrático torna al MRE menos permeable a las injerencias políticas que se vuelven endémicas en contextos administrativos como el brasileño, caracterizado por la escasa institucionalización de la administración pública. Además, permite la formación de una *policy community*, en el sentido que la literatura especializada da a una ‘comunidad orgánica de actores en torno de una política sectorial fuerte y estructurada’, que, en este caso, se confunde con la propia organización (1994, p. 34).

Ao insulamento, acrescente-se o baixo interesse da opinião pública em geral em relação às questões de política internacional³³. Essas circunstâncias teriam garantido ao Itamaraty parcela significativa de poder na determinação da agenda de política externa, ainda que o insulamento “weakens the institution, once its

³³ Alguns analistas atribuem essa falta de interesse por temas internacionais à magnitude dos problemas de ordem interna existentes no Brasil (Fonseca Jr., 1998, p. 355), enquanto outros priorizam a dimensão continental do território nacional e a ausência de litígios fronteiriços desde a ação do Barão do Rio Branco, no começo do século XX (Vieira, 2001, p. 100). Tais circunstâncias teriam conferido à ação política brasileira um padrão introspectivo, voltado predominantemente para dentro, deixando à margem as questões internacionais. O baixo interesse da opinião pública em relação àqueles temas é, no entanto, uma tendência que vem sendo revertida no Brasil, especialmente a partir do processo de liberalização política iniciado na década de 1980, o qual expõe a política externa brasileira ao escrutínio público (Lima, 2000, p. 288-289).

power depends on the power that the head of government (Chief Executive) delegates to the foreign bureaucracy” (Pinheiro e Lima, 2000, p. 9)³⁴.

A terceira característica organizacional ressaltada pelas autoras “concerns the agency’s capacity to formulate specific foreign policy contents, or a ‘doctrine of action’, strongly linked to the strategy of development and the dominant modality of the country’s international insertion” (*idem*, p. 10). A busca incessante por autonomia, aliada à preocupação com o desenvolvimento econômico – objetivos comuns e sempre presentes entre as elites nacionais ao longo da história política brasileira –, contribuíram para dar a nossa política externa o traço da continuidade³⁵. Desde o Barão do Rio Branco, considerado o

³⁴ Segundo Pinheiro e Lima (2000, p. 9), naqueles três momentos de descontinuidade da política externa brasileira acima citados (pós-1964; “pragmatismo responsável” do governo Geisel e governo Collor), foi o Chefe do Executivo, o Presidente da República, que esteve no controle efetivo da agenda de política externa, bem como do aparato burocrático responsável por implementar as diretrizes políticas.

³⁵ É a permanência dessas inquietações que permite aos especialistas em política externa sugerirem a prevalência de um padrão realista na política exterior brasileira ao longo de sua história (Silva, 1995; Pinheiro, 2000). Para Pinheiro (*idem*, p. 311), por exemplo, “a explicação para tal deve ser buscada na consistência e na constância da busca pela autonomia por parte da diplomacia brasileira, seu principal traço de continuidade e objetivo em nome do qual, é preciso sublinhar, inúmeros princípios, inclusive o tradicional respeito ao Direito Internacional, foram reinterpretados à luz dos interesses do momento. É preciso ainda sublinhar que um segundo eixo de estruturação da política externa, somado aos paradigmas anteriores, contribuiu para que diplomatas e analistas percebessem uma forte linha de continuidade na diplomacia, em que pese a existência de momentos de ruptura. Trata-se da busca pelo desenvolvimento econômico, mais particularmente, da hegemonia do modelo de industrialização por substituição de importações (ISI) (...). De fato, desde que o objetivo do desenvolvimento esteve presente e que, pelo menos entre 1930 e 1990, foi com base nesse modelo que ele se pautou, o que teria mudado ao longo da história teriam sido as visões sobre o melhor meio de alcançá-lo, donde a presença de paradigmas diplomáticos diversos e, mesmo, antagônicos não teria conseguido ofuscar essa continuidade baseada no modelo de ISI (...)”. Voltando-se para a atualidade, a autora se questiona sobre a possibilidade de continuidades na política externa brasileira contemporânea. Ainda que se trate de contextos absolutamente diversos dos anteriores, afirma: “Minha hipótese é que, mais uma vez, a diplomacia foi buscar na tradição a sua lógica de atuação. Diferentemente do passado, entretanto, um novo continuísmo se estabelece, agora não mais pela fidelidade aos paradigmas históricos, ambos superados, nem mais em função da luta pela sobrevivência do modelo de ISI, este

pai da moderna diplomacia brasileira, o Itamaraty se empenha em formular “doutrinas de ação” que estejam em concordância com a estratégia de desenvolvimento de nossas elites (*idem*, p. 9-10).

Embora essa última característica organizacional do Itamaraty seja vista pelas autoras como “one of the main Brazilian diplomatic assets” (*idem*, p. 9), são as duas primeiras, mais intimamente relacionadas às qualidades administrativas e organizacionais dessa agência especializada, que nos permitem compreender, a nosso ver, o forte componente institucional da política externa brasileira, consubstanciado na autonomia que ela apresenta “tanto em relação ao sistema social como a segmentos particulares deste sistema e do próprio aparelho estatal” (Cheibub, 1985, p. 114) para agir em nome do interesse nacional.

Essas peculiaridades administrativas e organizacionais dizem respeito e estão vinculadas à força do ministério e de seu corpo profissional, força essa proveniente do processo de institucionalização diplomática e de formação do próprio Estado nacional (*idem*, p. 113), que conferiram aos diplomatas “crescente iniciativa na formulação e implementação da política externa”, fornecendo-lhes “capacidade de assegurar a continuidade desta política ao longo do tempo através da resistência a mudanças bruscas e indesejadas” (*idem*, p. 114). O resultado acabou sendo a delimitação de uma burocracia diplomática, altamente profissionalizada, centralizada no Poder Executivo e insulada da realidade doméstica e, por isso mesmo, da miríade de atores sociais, públicos e privados, nela presente.

Essa tradição “despolitizada” e insulada do Itamaraty na formação e implementação da política exterior brasileira fica melhor compreendida quando voltamos a atenção para o processo de construção institucional do Ministério das Relações Exteriores no Brasil. À luz do desenvolvimento histórico da diplomacia brasileira, é possível assimilar com nitidez a significativa independência daquele órgão na condução das questões de política externa.

Ao avaliar a edificação institucional do Itamaraty, Cheibub (1985) distingue três fases no processo histórico da instituição: o período “patrimonial”, que vai de 1822 ao final do século XIX; o período “carismático”, vigente nos anos iniciais do

igualmente superado, mas ainda em função dos princípios realistas da política externa brasileira que irão, no interior do projeto neoliberal, tentar preservar a lógica da autonomia” (*idem*, p. 312).

século XX; e o período “burocrático-racional”, cujo início remonta ao final da década de 1910 e se prolonga até os dias atuais.

O primeiro período, dos tempos do Brasil Império, caracteriza-se por uma diplomacia em que o soberano conduz os negócios exteriores do Estado. Não há, nesse momento, segundo Cheibub, qualquer identificação dos diplomatas como classe profissional, não havendo diferenciação entre o Ministério das Relações Exteriores e outros setores da Administração Pública. O patrimonialismo é a grande marca do momento, fomentando um baixo grau de profissionalização e a quase indiferença entre interesses públicos e privados.

O período carismático, por sua vez, é marcado pela atuação da figura do Barão do Rio Branco na pasta de negócios exteriores (1902-1912) e coincide com a fundação do Itamaraty moderno. Como aponta o autor, o elemento carismático dessa fase provém dos sucessos políticos alcançados pelo Barão na demarcação das fronteiras do país de forma pacífica, mediante negociações e arbitragens, o que contribui para o prestígio do Itamaraty na política internacional. O caráter carismático do Barão também atinge os processos administrativos da instituição, fazendo-se romper com as estruturas tradicionais do Ministério. Com seu estilo personalista, o Barão concentra em torno de si a administração de toda a política exterior, favorecendo, com isso, o fortalecimento da corporação diplomática.

No último período, identificado como “burocrático-racional”, ocorrem reformas administrativas que visam transformar o Itamaraty numa instituição mais burocrática e racional. As novidades instituídas no Ministério, nesse momento, acompanham a modernização do Estado brasileiro, que se volta para a centralização e burocratização de toda a máquina administrativa estatal. É dessa época, por exemplo, o estabelecimento de concursos para os interessados em ingressar no serviço público. A adoção de critérios pré-estabelecidos para a admissão e promoção nos órgãos da Administração Pública viria minimizar o empreguismo, valorizando o mérito pessoal e incentivando, por conseguinte, a profissionalização das carreiras.

Cheibub divide esse período da história institucional da diplomacia brasileira em dois momentos: até 1945 e depois de 1945. De início, no primeiro momento, são realizadas reformas de caráter geral, com o intuito de restabelecer a instituição, em crise pela morte do Barão e pelo fim de sua administração carismática. As mudanças operadas proporcionam à Secretaria de Estado uma

infra-estrutura até então inexistente, sem que se afetem, no entanto, o padrão de distribuição e organização das funções (*idem*, p. 124).

Passada a fase de crise institucional, as novidades aparecem na organização e estrutura de todo o Ministério. Com as Reformas Mello Franco (1931) e Oswaldo Aranha (1938), inicia-se a edificação do Itamaraty moderno³⁶. A mais importante realização desse primeiro momento, entretanto, é a criação do Instituto Rio Branco, em 1945, como parte das celebrações do centenário do Barão do Rio Branco. A função do Instituto era servir de “escola” para os diplomatas, contribuindo tanto para a preparação, quanto o aperfeiçoamento desses funcionários³⁷.

Depois de 1945, no segundo momento do período burocrático-racional, não há, segundo Cheibub, inovações organizacionais a merecerem destaque. O que ocorre, a partir daí, é o mero robustecimento das tendências anteriores de burocratização e racionalização do Itamaraty, com a “ampliação da base de seleção, aquisição crescente de autonomia face a influências exógenas e a vigência de uma carreira mais meritória” (*idem*, p. 128). Todo esse processo se acentua a partir de 1964 com o reconhecimento, por parte dos militares, dos aspectos positivos do modelo organizacional daquela agência burocrática. Esse reconhecimento explica a permanência da política externa sob a autoridade do Itamaraty na vigência de um regime militar autoritário³⁸.

As mudanças operacionalizadas ao longo do período burocrático-racional, pelo que se pode perceber, possibilitaram a formação de um corpo diplomático coeso e homogêneo, relativamente autônomo em relação à sociedade e injunções

³⁶ Apesar da importância dessas reformas para o processo de burocratização e racionalização da diplomacia brasileira, uma explanação mais pormenorizada ultrapassa o escopo deste trabalho. Para maiores informações vide Cheibub, 1985.

³⁷ Fácil perceber que, em sendo uma espécie de “escola” para os diplomatas, com cursos diversos, o Instituto Rio Branco serviria à formação de um “*esprit de corps*” entre os membros do Itamaraty, promovendo certa homogeneização dentro da heterogeneidade de seus profissionais, agora selecionados mediante concurso público. Daí Cheibub mencionar a “ação uniformizadora” do Instituto Rio Branco (1985, p. 128).

³⁸ Isso explica não apenas a nomeação de um diplomata de carreira, Vasco Leitão da Cunha, para a pasta de negócios exteriores logo depois do golpe de 1964, como também a ausência de cassações políticas no Itamaraty no pós-1964 (Cheibub, 1985, p. 130).

políticas e mesmo às demais esferas da Administração Pública brasileira. Ao alto grau de institucionalização do Itamaraty, seguiram-se um elevado nível de profissionalização dos diplomatas e, com isso, a crença numa suposta habilidade desses profissionais em definir as linhas de atuação de nossa política externa, propiciando, assim, a “despolitização” da política exterior brasileira (Lima, 2000) e o expressivo monopólio daquela agência na elaboração das estratégias de inserção internacional (Vieira, 2001).

Ao chegarmos às décadas de 1980 e 1990, no entanto, um conjunto de variáveis, tanto domésticas como internacionais, passa a atuar, interferindo no tradicional processo de condução da política externa, calcado, como visto, na significativa autonomia do Executivo. Esses novos condicionantes atingem em cheio o perfil da agência constitucionalmente responsável pela política exterior, desafiando seu padrão de insulamento burocrático e fomentando novos paradigmas de ação política.

3.2.

As Décadas de 1980 e 1990: internacionalização, redemocratização e politização da política externa brasileira

Do ponto de vista histórico, as duas últimas décadas do século XX constituem uma espécie de ponto de inflexão na estrutura da política internacional, não apenas pela quantidade de modificações ocorridas no âmbito das relações tanto intra- como interestatais, mas ainda, e principalmente, pela qualidade dessas alterações. Por certo, entre meados dos anos de 1980 e o início da década seguinte, o mundo passou por profundas mudanças tanto em seus contornos políticos, quanto econômicos. Assistia-se, nesse breve período de vinte anos, para retomar o conceito introduzido por Polanyi (1944) na década de 1940, a uma “grande transformação”.

Na ordem internacional, o fim da Guerra Fria, ocasionado pelo atrofiamento do socialismo soviético enquanto modo de produção e organização alternativo à hegemonia norte-americana, encorajava um movimento de liberalização

econômica sem precedentes³⁹. É verdade que a tendência liberalizante da economia mundial não era uma novidade desse momento. Desde fins dos anos de 1960, com as condições impostas pela diminuição do crédito bancário para países em desenvolvimento e pelos sucessivos choques do petróleo, o neoliberalismo vinha conquistando espaços cada vez mais amplos nas esferas acadêmicas e políticas (Kahler, 1997b). Essas circunstâncias faziam com que, tanto em regimes democráticos como em regimes claramente autoritários, experiências neoliberais fossem percebidas⁴⁰. E já nos primeiros anos da década de 1990, aquilo que parecia um modismo econômico tornava-se regra.

Da mesma maneira que o colapso da economia estatizada valorizava a adoção de políticas orientadas pelo mercado, o triunfo da democracia liberal no conflito ideológico entre Leste-Oeste incentivava e fortalecia a onda de liberalização política que havia atingido inúmeros países desde meados da década de 1970. Para Kahler (1997a, p. 3), se a liberalização econômica tinha como característica central o aumento da competição entre os agentes econômicos por meio da redução do controle estatal sobre as transações do mercado, a liberalização política se definia pela ampliação da competição no ambiente político, com a maior participação e diversificação dos atores atuantes e mais transparência na condução da política.

Esses dois fenômenos mundiais – liberalização econômica e liberalização política – estariam direta e respectivamente relacionados a dois processos distintos, cujas implicações teriam atingido o campo de ação da política, ampliando uma área de atuação antes praticamente monopólio do Estado: internacionalização e democratização (Pinheiro e Lima, 2000). Ambos, de maneira mais ou menos acentuada, teriam seus efeitos difundidos para o âmbito da atuação externa estatal, estimulando a reconfiguração dos limites previamente

³⁹ A eliminação, ou ao menos a atenuação, de barreiras tarifárias e não-tarifárias e a redução das restrições sobre o investimento externo e as trocas internacionais são algumas das medidas econômicas liberalizantes ressaltadas por Kahler (1997a, p. 3).

⁴⁰ Na América do Sul, o Chile é exemplo notório de experimentação neoliberal num governo autoritário. Em 1973, após o golpe militar que derrubou o governo democrático de Salvador Allende, Augusto Pinochet assumia a presidência do Chile, instituindo, no âmbito econômico, uma política de cunho neoliberal, baseada nas idéias da chamada “Escola de Chicago” e de seu mais renomado expoente, Milton Friedman.

estabelecidos entre Estado e sociedade, pela alteração do poder de um em relação ao outro.

Da liberalização econômica e do processo de internacionalização⁴¹ a ela inerente, ter-se-ia como resultado o aumento da interdependência entre os países, pelo incremento dos fluxos de bens, serviços e capital ocasionado pela diminuição dos custos das transações comerciais e financeiras realizadas entre as economias (Keohane e Milner, 1996, p. 4). Com isso, embora com efeitos diferenciados para cada país, a tendência mais comumente percebida era a reformulação das fronteiras existentes entre as esferas doméstica e internacional, com a visível aproximação entre elas.

Da crescente integração interno/externo provinha a maior vulnerabilidade dos atores domésticos ao sistema internacional. Isso porque, por si mesma, a internacionalização impõe oportunidades e constrangimentos aos atores, afetando suas preferências e interesses, “not necessarily the basic values that actors seek (power, money, or virtue as they define it) but their choices about which policies will best achieve their fundamental goals” (*ibidem*).

Dessa maneira, quanto mais os interesses estatais eram influenciados por forças internacionais, econômicas ou não, tanto mais as questões de política internacional eram valorizadas no ambiente doméstico. Conseqüentemente, via-se, num crescendo, a internacionalização da agenda doméstica, com a politização da política externa, pela abertura dessas questões a outras esferas que não o Executivo. Verifica-se, a partir daí, o redimensionamento da tradicional forma de condução da política externa brasileira.

É o que afirma Lima:

A globalização, no sentido amplo de internacionalização da economia e de diversos fenômenos sociais, fomenta a superação da fronteira interno/externo e, conseqüentemente, a internacionalização da agenda doméstica, com a incorporação à esfera da decisão legislativa de questões de política externa, questões que previamente estavam restritas ao Executivo. A integração à economia internacional e a abertura econômica contribuem para a politização da política externa em vista dos impactos distributivos internos da maior participação no comércio internacional, uma vez que em uma economia aberta há ganhos e perdas

⁴¹ Embora o termo seja muito usado em sua conotação economicista, o fenômeno da internacionalização não se restringe à área econômica, sendo capaz de atingir esferas sociais distintas.

diferenciados frutos de decisões e negociações internacionais. A economia global estimula a criação de redes de intercâmbio entre cidades e estados de diferentes países. A formação dessas novas redes federativas questiona a tradição constitucional latino-americana calcada na maior autonomia do Executivo na condução da política externa (2000, p. 287).

A internacionalização afeta ainda a maneira de agir do Estado com ele mesmo, o que também terá seus reflexos na condução da política externa nacional. De fato, a internacionalização tende a tornar o Estado menos dependente de si mesmo, transferindo ao ambiente privado iniciativas anteriormente percebidas como exclusivamente estatais. Ao se proceder à desregulação dos mercados domésticos e das políticas monetárias e fiscais, diminui-se a ação do Estado (Kahler, 1997a, p. 4), enfraquecendo-o, por um lado, mas fortalecendo sua sociedade civil, por outro (Pinheiro e Lima, 2000). Esse resultado é esperado por conta do interesse de setores específicos da sociedade no mercado internacional, o que gera incentivos para a participação na elaboração e condução das políticas de governo a serem implementadas, particularmente na política externa.

A isso unia-se, no Brasil, em específico, a superação do modelo de industrialização por substituição de importações, cuja vigência favorecera, por muitos anos, a coincidência de interesses entre as elites dirigentes e outros atores – fossem esses políticos, econômicos ou sociais (Pinheiro, 2003). A falência daquele modelo e a conseqüente mudança no padrão de inserção do Brasil na economia internacional sinalizavam para a necessidade de modernização do processo de decisão da política externa brasileira, ao menos no que dizia respeito ao comércio exterior (Lima e Santos, 2001 *apud* Pinheiro, 2003).

Em decorrência desses movimentos, assiste-se à revisão da insularidade diplomática brasileira, com o relaxamento do controle do Itamaraty sobre o processo decisório de nossa política externa. Assim demonstram Pinheiro e Lima:

(...) one of the effects of economic internationalization (*sic*) is to increase the salience of foreign policy issues for those sectors of the economy more exposed to the international market and, therefore, to create incentives for the participation of economic actors and societal coalitions on the foreign policy making process. Therefore, all things being equal, one might expect to see more politicization of foreign policy and, consequently, less state autonomy in relation to social interests, particularly in cases when foreign policy has distributive implications. We might also expect the attenuation of bureaucratic insulation characteristic of Itamaraty's previous control over foreign policy formation (2000, p. 6).

Ao mesmo tempo, a consequência mais imediata da liberalização política e da democratização⁴² seria a expansão da esfera de ação para além dos contornos do Estado, ocasionando a diminuição da autonomia dos governos na formulação das políticas públicas (Kahler, 1997a), fossem elas de caráter doméstico, fossem de cunho internacional. A implicação desses processos seria a reconfiguração do padrão de relacionamento entre governo e sociedade, pela cessão de um espaço de atuação ampliado aos cidadãos e a eliminação – ou pelo menos redução – dos monopólios estatais na esfera política. A tendência, no campo da ação exterior, seria a pluralização do processo decisório da política externa, com novos e múltiplos atores atuando na definição dos caminhos diplomáticos a serem seguidos pelo país. Disso decorreria, assim como na área econômica, a politização da política exterior, admitindo-se sua “maior exposição ao escrutínio público” (Lima, 2000, p. 288)⁴³.

No plano interno brasileiro, essa realidade é inaugurada em 1985⁴⁴, com o fim do regime militar autoritário e o início do processo de abertura política lançado com a eleição de Tancredo Neves pelo Colégio Eleitoral⁴⁵. A confirmação de que esses novos condicionantes passavam a fazer parte do fazer político brasileiro vem com a promulgação da Carta Constitucional de 1988, que, pautada

⁴² Atentando para as diferenciações entre “liberalização política” e “democratização” existentes na literatura especializada, Kahler (1997a) reconhece que a adoção de medidas liberalizantes num sistema político (tais como a valorização da competição eleitoral, dos partidos políticos, das instituições legislativas e da independência das informações) não é suficiente para conduzir um país à democracia plena. Isso porque, a democratização depende das peculiaridades de cada sociedade. Nesse sentido, para o autor, a liberalização política é apenas o meio caminho para a democracia, “*an incomplete or partial variant of democratic institutions*” (*idem*, p. 3).

⁴³ É claro e inegável que a democratização, ao permitir a participação de novos atores no debate político, torna ainda mais complexa a construção de consensos sobre os guias de ação da política externa.

⁴⁴ Como admitido no capítulo anterior, o ano de 1982, por conta da realização de eleições diretas para os governos estaduais e municipais, já parecia prever mudanças no padrão de relacionamento entre governo e sociedade.

⁴⁵ Embora eleito presidente do Brasil, Tancredo Neves não chegou a assumir o cargo por conta de complicações em seu estado de saúde. Com a morte de Tancredo, assume a presidência seu vice, José Sarney. Instituiu-se, depois de mais de vinte anos de regime militar, um governo civil no Brasil.

no ideário democrático, expandia o campo da ação política, tornando-o permeável às influências e demandas sociais, levando, com isso, à ampliação da influência popular sobre os processos legislativos e decisórios (Lima, 2000; Pinheiro, 1997). O que se vê, a partir daí, segundo Lima (2000, p. 265), é a “mudança no *status quo* institucional” e na própria “orientação de política”.

Reduz-se, nesse novo modelo de comportamento estatal, a amplitude da autonomia e, por conseguinte, da própria atuação governamental, abrindo-a a manifestações de esferas políticas anteriormente ignoradas. Pode-se falar, assim, na conformação de um novo arquétipo de relacionamento entre Estado e sociedade, já que passam a ser considerados os interesses e as preferências de atores diversificados, por vezes sequer estatais, nos processos decisórios das políticas públicas.

A diminuição da autonomia do Estado brasileiro, ocasionada pela ocorrência quase simultânea, no tempo e no espaço, dos processos de internacionalização e democratização, tem seus reflexos, como já advertimos, no modelo comportamental do órgão tradicionalmente responsável pela formulação e implementação da política externa brasileira. O alargamento da diversidade de atores atuantes no processo decisório diplomático, trazido com a institucionalização daqueles fenômenos, amortiza a independência governamental do Itamaraty, propiciando o esgotamento das condições de manutenção da trajetória de insulamento do Ministério das Relações Exteriores do Brasil. Daí sugerirem Hirst e Lima:

(...) o surgimento de um leque mais diversificado de atores vem se constituindo um fator com impacto crescente sobre a ação internacional brasileira. Esta ação já não obedeceria apenas aos desígnios previamente estabelecidos pelo legado institucional, abrigado na agência constitucionalmente responsável pela condução da política externa, mas corresponderia a um processo abrangente de interações políticas entre atores públicos e privados, nacionais, subnacionais e internacionais. (...) É, portanto, uma realidade que adquire sentido estrutural e não apenas conjuntural com a qual a diplomacia convencional se vê forçada a lidar (2002, p. 80).

Assim, o tradicional processo decisório da política externa brasileira, centrado, como visto, na atuação decisiva do Executivo, definidora do padrão burocrático da agência diplomática, sofre os desafios dos efeitos democratizantes provenientes daqueles processos. A política externa passa a refletir não apenas os

constrangimentos sistêmicos, provenientes da estrutura mesma do meio internacional, mas também, e principalmente, as estratégias estabelecidas pelos atores domésticos no contexto da distribuição de interesses e preferências no interior do Estado (Lima, 2000, p. 287).

Com essas transformações, consagra-se uma realidade marcada pela convergência de embates práticos e teóricos no terreno da política externa brasileira, pela aceitação de que os interesses do Estado, definidores do conteúdo mesmo da política exterior, dependem não só da “dinâmica política doméstica”, mas da própria “dinâmica das relações intersociais” (Pinheiro, 1997, p. 4). Em si e entre si, interno e externo se transmudam, tornando necessária a incorporação dos dilemas inerentes à “relação Estado/sociedade” e à “crescente permeabilidade do Estado às pressões exógenas” ao campo da Análise de Política Externa (*ibidem*).

Nesse novo contexto, a perspectiva realista tende a perder a posição hegemônica que até então ocupara no estudo da política internacional, pela consciência cada vez maior acerca da simplificação que o modelo do ator unitário e racional, por ela consagrada, faz do Estado. De fato, as suposições realistas⁴⁶ inerentes a este modelo, ao enfatizarem uma visualização monolítica do ente estatal, permitem, segundo Lima, sua representação “como ator coeso e autônomo” (2000, p. 271), “sem conflitos ou divisões internas”, com uma “política externa coerente e congruente com o interesse nacional” (*idem*, p. 270). Assim, “além de postular a especificidade da política externa”, o realismo “praticamente elimina da análise qualquer causalidade ou condicionante

⁴⁶ A diversidade do realismo, consequência do número de pensadores ao longo da história, dificulta sua delimitação como corrente de pensamento única e coesa. Apesar dessa complexidade, algumas premissas podem ser apontadas como comuns a pelo menos a maioria dos realistas. A primeira e mais importante seria a posição de centralidade conferida ao Estado, unidade *par excellence* do sistema internacional. Essas unidades, iguais entre si, diferenciavam-se apenas pelo poder que possuem umas em relação às outras. Nesse sentido, a convivência entre elas estaria pautada nas relações de poder estabelecidas no meio internacional, anárquico pela ausência de autoridade superior. Em tal ambiente, a principal preocupação seria a própria sobrevivência do Estado, o que o dota de relativa racionalidade instrumental e o faz privilegiar o auto-interesse. A essencialidade do Estado e a ênfase no sistêmico, somadas às demais circunstâncias ressaltadas, induziriam à irrelevância das sociedades nacionais sobre o comportamento estatal.

doméstico da política internacional” (*idem*, p. 284), supondo consenso interno em torno dos objetivos compartilhados externamente. O resultado é, sem dúvida, a percepção simplista de um ator complexo e multifacetado, onde interesse nacional e interesse do Estado se confundem (*idem*, p. 270).

Diante da nova contextura, onde doméstico e internacional se intersectam, o interesse nacional, de sua conotação realista⁴⁷, passa a ser entendido, de forma mais ampla, como política e socialmente construído (Pinheiro, 1997, p. 4). Tal visão se pauta na consciência de que, para ser verdadeiramente “nacional”, o interesse tem de ser representativo de sua sociedade como um todo, o que depende da consideração efetiva das demandas – internas e externas – e da satisfação das preferências da coletividade doméstica.

No campo prático da atividade diplomática, o redimensionamento da separação entre os domínios doméstico e internacional, juntamente com a superação dos mecanismos pretéritos de ação e a necessidade de reelaboração do modo de condução das políticas públicas fomentam a busca por novos paradigmas de atuação política, capazes de incorporar os novos atores atuantes no processo de sua formulação. Nesse sentido, no plano da elaboração das políticas públicas *vis à vis* o contexto doméstico brasileiro, a década de 1990 vem valorizar duas variáveis essenciais: representatividade e eficácia (Pinheiro 1997; 2003). Com base nesses elementos, seria possível identificar e compreender os diferentes padrões de comportamento presentes na política exterior brasileira desse período.

Dentro dessa lógica, retomando Lima (1994) e Fonseca Jr. (1989), Pinheiro (1997) destaca dois eixos de preocupação da política externa nacional, os quais serviriam como diagnósticos e prognósticos da realidade diplomática brasileira. Em comum, as duas proposições teriam o ressentimento por parte do Estado brasileiro da “carência de um perfil diplomático consistente e coerente com sua aspiração de obter um lugar no sistema internacional” (*idem*, p. 10).

⁴⁷ Para Lima (2000, p. 285), a definição realista do interesse nacional “não apenas parte da premissa da distinção entre os campos interno e externo, como elimina os fatores domésticos de seu modelo causal”. Por conta disso, “na vertente realista, a resposta à pergunta ‘como aferir o interesse nacional?’ é imediata: garantindo a sobrevivência e a integridade territorial e política da nação” (*ibidem*).

O diagnóstico formulado por Fonseca Jr. (1989), e retomado por Pinheiro (1997), está relacionado à questão da legitimidade dos países na arena internacional. Com a *débâcle* do comunismo soviético e o fim da Guerra Fria, teriam se esgotado os procedimentos de legitimidade de alguns países, pelo insucesso em se desvincularem do subdesenvolvimento. A solução apontada seria a inserção definitiva do país no processo de globalização (Fonseca Jr., 1989 *apud* Pinheiro, 1997, p. 10). Para a autora, enquanto Fonseca Jr. (1989) estaria preocupado com a inserção do Brasil na arena internacional, a partir de uma visão realista do Estado como ator unitário e racional que reage às restrições e oportunidades do sistema, Lima (1994) teria no apoio dos grupos sociais a condição para o estabelecimento de um paradigma de consenso para a política exterior brasileira. Esse segundo diagnóstico, segundo Pinheiro, estaria em concordância com as proposições oficiais de promoção de uma “diplomacia pública” (*ibidem*).

A proposta de estabelecimento de uma diplomacia pública tem por base a “participação da sociedade na definição de metas de política internacional do país”, o que denota “um esforço por parte do Itamaraty de rompimento com seu característico isolamento” (*ibidem*). A idéia vislumbrada seria, portanto, a formulação de um novo paradigma diplomático, legitimado pela e na sociedade, já que fundado numa lógica de inclusão dos cidadãos e de redução da autonomia decisória do Ministério das Relações Exteriores do Brasil.

Em que pesem as denúncias de que o processo decisório brasileiro teria mantido o padrão burocrático de gestão, com a permanência do enclausuramento das decisões políticas no âmbito do Estado mesmo após a consolidação da democracia (Pio, 1997; Pinheiro, 2003)⁴⁸, sendo insignificante a participação dos

⁴⁸ Pautando-se na política de liberalização comercial brasileira operada entre os anos de 1987 e 1995, Pio (1997) demonstra que as reformas estruturais propostas e implementadas são insuficientemente representativas, colocando em xeque a consolidação da democracia no país. Pinheiro (2003), por sua vez, analisando a relação entre política externa e democracia no Brasil a partir da idéia de governo “representativo”, “responsivo” e “responsabilizável”, apresentada por Przeworski, Stokes e Manin (1999), admite que a adoção de uma postura “parcialmente responsiva” por parte do Itamaraty tem conseguido sustentar a imagem de uma política externa “representativa”, o que é possível dada a ausência de mecanismos de “responsabilização” em relação à conduta daquela agência. Para a autora, “o Itamaraty vem conseguindo criar uma

outros poderes e mais ainda da própria da sociedade civil, ou de que apenas alguns setores – dos temas sociais, por exemplo – teriam sido abertos à participação social, enquanto outros, vistos como mais relevantes, permaneceriam isolados da sociedade – como a área econômica, onde as decisões ainda seriam perseguidas de maneira restrita e fechada (Santoro, 2006) –, ou mesmo de que a participação de grupos específicos na formulação das políticas do Itamaraty – como, por exemplo, o empresariado brasileiro –, estaria marcada pelo controle da agenda e pela seleção dos negociadores por parte daquela agência (Santana, 2001)⁴⁹, cada vez mais, parece se institucionalizar na política externa nacional aquilo que Nunes (1999) chamou “universalismo de procedimentos”.

Para esse autor, as relações Estado x sociedade no Brasil podem ser compreendidas a partir de um modelo básico formado pela convivência de quatro gramáticas: clientelismo, corporativismo, insulamento burocrático e universalismo de procedimentos. Este último, embora não necessariamente ligado à democracia, constitui uma de suas características fundamentais, sendo mais afeito ao sistema de “*checks and balances*” democrático, por instituir normas e procedimentos a serem seguidos e perseguidos pelos indivíduos da “*polity*”, protegendo-os contra eventuais abusos de poder pelo Estado e permitindo-os expressarem e exigirem suas demandas ao Estado (*idem*, p. 23). Ao fazê-lo, abre-se espaço para uma multiplicidade de interesses a serem pleiteados dentro de uma estrutura burocrática, sugerindo-se, dessa forma, uma relativa desconcentração do poder estatal.

É na abertura desse espaço que se dá o referido estabelecimento de novos canais de interação entre governo e sociedade, particularmente no âmbito da política externa brasileira. Assim é que grupos de interesse, saídos de movimentos

imagem de crescente *desinsulamento* e *representatividade* para a política externa brasileira sem abrir mão de sua autonomia, ao se favorecer da inexistência de mecanismos que o torne – mesmo que indiretamente – *responsabilizável* perante os eleitores” (*idem*, p. 3) (grifos da autora).

⁴⁹ Em pesquisa sobre a estratégia de negociação brasileira para a ALCA, Santana (2001) explora o modelo de incorporação de grupos de interesse domésticos brasileiros por parte do Itamaraty no processo de instituição de uma área de livre comércio americana. O estudo parte da intrigante “convergência de interesses” entre aqueles grupos e os negociadores do governo, alertando para a existência de uma incorporação seletiva por parte do Itamaraty nas negociações internacionais dos atores cuja opinião seja convergente com a posição governamental.

sociais e por vezes formalizados em organizações não-governamentais – ONGs –, procuram ampliar sua atuação, reivindicando uma participação política coerente e concordante com a lógica democrática da inclusão cidadã e do paradigma oficial da diplomacia pública.

A Conferência de Beijing de 1995 comprova, como veremos, a abertura dada à participação cidadã na política externa brasileira, ao menos no que tange aos temas vistos como universais. Assim como as demais conferências do Ciclo Social de Conferências da ONU em suas temáticas específicas, Beijing, pela presença de ONGs tanto no processo preparatório como durante sua realização, consagra o envolvimento da sociedade civil nas discussões internacionais sobre gênero, proporcionando uma interlocução, antes quase inexistente, entre o Itamaraty e a sociedade civil brasileira. Nela, conseguiu-se, pelo estabelecimento efetivo de um espaço de manifestação social, relativizar o insulamento institucional do Itamaraty, minimizando-se, com isso, o tradicional padrão burocrático do processo decisório da política externa brasileira.

3.3.

Crise de paradigmas, “diplomacia pública” e parceria Estado-sociedade: a política externa brasileira reformulada

Os condicionantes internos e internacionais que atingiram a institucionalidade política e econômica brasileira desde a década de 1980 levaram à obsolescência os modelos que haviam guiado a política externa nacional desde a gestão do Barão do Rio Branco (1902-1912). Durante todo o período republicano até os últimos vinte anos do século XX, a política externa brasileira teria se inclinado entre dois paradigmas diplomáticos: o “americanismo” e o “globalismo”. Enquanto o “americanismo” via no relacionamento especial com os Estados Unidos o aumento da capacidade brasileira de negociação e atuação internacionais, o “globalismo”, alternativamente, defendia a diversificação/universalização das relações exteriores brasileiras, como forma de aumentar o poder de barganha do país face aos demais países e aos próprios Estados Unidos (Lima, 1994). Do início do século XX até o final da década de 1950 e de 1964 a 1974, o “americanismo” teria sido o paradigma orientador da inserção do Brasil no sistema internacional; de 1961 a 1964, anos da Política Externa Independente, e a partir do governo Geisel (1974), o “globalismo” teria

prevalecido (Pinheiro, 2000). Curiosamente, a julgar pela alternância que conseguiram manter durante anos, ambos chegariam à década de 1990 esgotados.

Até a década de 1980, antes da instauração da ordem civil democrática, os parâmetros tradicionalmente defendidos pela política externa brasileira⁵⁰ possibilitavam a elaboração e consecução de políticas protecionistas em seu conjunto geral, particularmente no âmbito econômico (Oliveira e Vigevani, 2004, p. 7). A promulgação da Constituição Federal de 1988, na constância do primeiro governo civil brasileiro desde o golpe militar de 1964, não significou, num primeiro momento, reorientações econômicas significativas, capazes de alterar o padrão de inserção brasileiro no sistema econômico internacional. Apenas mudanças políticas foram de pronto percebidas, dado o nítido empenho do governo de José Sarney em buscar estreitar os laços de cooperação com a vizinha Argentina e postular presença mais significativa nos fóruns internacionais multilaterais (Lima, 2003).

Já no final do governo Sarney, as discussões sobre o comércio e as finanças mundiais, ambientadas nas negociações da Rodada Uruguai do GATT, iniciada em 1986, pareciam apontar a globalização e o liberalismo econômico como alternativas impossíveis de serem evitadas. Dois outros fatores viriam fortalecer tal percepção: o fim da Guerra Fria, no plano internacional, e a consciência da falência do tradicional modelo de desenvolvimento por substituição de importações, no plano interno. É nesse contexto que, em 1990, Fernando Collor de Mello assume a presidência do Brasil.

Buscando conferir ao país inserção mais competitiva na economia mundial, o governo Collor volta-se para a revisão do modelo de desenvolvimento brasileiro, o que somente seria possível mediante a redefinição da política exterior que lhe sustentava. Nesse sentido, o governo propõe uma plataforma de política externa baseada em três expectativas: atualizar a agenda internacional do país;

⁵⁰ A política externa brasileira sempre esteve baseada em princípios gerais, capazes de, por isso, serem adaptados a diferentes momentos e circunstâncias históricas. A amplitude desses princípios, que abrangem desde o respeito à auto-determinação dos Estados e ao princípio da não-intervenção até a defesa do Direito Internacional e do pacifismo nas relações com outros países, garante aos tomadores de decisão brasileiros a flexibilidade necessária para se submeterem a novas e distintas realidades.

elaborar uma agenda não-conflitiva com os Estados Unidos e amenizar o caráter terceiro-mundista de nossa diplomacia (Hirst e Pinheiro, 1995).

Essas estratégias, por si mesmas, estariam a indicar a ruptura em relação ao modelo “globalista” de política externa brasileira, o qual, diante da liderança internacional dos Estados Unidos, passava a ser visto como inadequado aos propósitos de conformação do Brasil à dinâmica mundial. Dava-se início, com isso, a um processo de abertura da economia nacional ao mesmo tempo em que se procurava reafirmar a antiga aliança com a superpotência americana. Ensaaiavam-se os primeiros passos para a renovação do alinhamento com os Estados Unidos. O que se tinha em vista era a adequação à nova ordem internacional, de onde emergia uma agenda com novas questões, tanto políticas como econômicas, e onde não mais cabia o antigo argumento sulista⁵¹ contrário ao poderio das grandes potências. A alternativa mais sensata parecia ser, de fato, a ocidentalização, e isso significava, além da adoção dos padrões dominantes nos países mais desenvolvidos, a proximidade em relação ao hegemônico. Daí se falar, como bem expressou Lima (2003, p. 95), “[n]uma descontinuidade política e econômica”.

A volta do paradigma “americanista” de política externa encetada pela nova ordem mundial, no entanto, acabou sendo surpreendida pela crise política interna que assolou o governo e retirou do poder o presidente depois de um processo de *impeachment* politicamente desgastante. A desejada aliança com os Estados Unidos também se inviabilizava pelas próprias condições políticas e sociais da época, quando não mais se observavam as configurações que em tempos anteriores a tinham permitido com sucesso (Lima, 1994).

O fracasso da tentativa de retomada do “americanismo” não significou, no entanto, a volta do “globalismo”, ainda que o substituto de Collor, Itamar Franco, tenha ensaiado o retorno a alguns de seus princípios (Cerqueira, 2005, p. 50). Nesse governo, tão curto quanto o anterior, retomaram-se temas como a não-proliferação e a aproximação com a Argentina, além da preocupação com o fortalecimento da imagem do Brasil como “*global player*” em duas frentes: na ONU, com a proposição de candidatura a membro permanente do Conselho de Segurança e na América do Sul, com a proposta de criação da ALCSA – Acordo

⁵¹ “Sulista”, aqui, refere-se a “países do Sul”, ou seja, aqueles menos afluentes, antes considerados pertencentes ao “Terceiro Mundo”.

de Livre Comércio da América do Sul – e o aumento da cooperação com os países vizinhos (Bernal-Meza, 2002, p. 39). Assim como a iniciativa de estabelecimento da ALCSA, vista pelos Estados Unidos como ameaça à criação da ALCA – Área de Livre Comércio das Américas – (*ibidem*), denotava o viés mais nacionalista da política externa de Franco, as preocupações com a cooperação no entorno austral indicavam certo desconforto em relação a uma aliança inexorável com os Estados Unidos, num cenário internacional que se estruturava, na expressão de Lafer e Fonseca Jr. (1995), em “polaridades indefinidas”.

É esse o palco em que vai atuar Fernando Henrique Cardoso, agora não mais na qualidade de chanceler – como no governo Franco –, mas de Presidente da República. A seu lado, na empreitada de reformar o país política, social e economicamente, Cardoso teria na gestão do Ministério das Relações Exteriores do Brasil primeiramente a presença do embaixador Luiz Felipe Lampreia e em seguida de Celso Lafer, que já acumulava experiência como chanceler.

O primeiro mandato do presidente Cardoso (1995-1998) ocorre em meio à euforia ocasionada pela estabilização econômica alcançada pelo Plano Real⁵². O êxito experimentado após uma série de planos de estabilização baseados em medidas heterodoxas como congelamento de preços e confisco de poupanças reflete-se positivamente na diplomacia brasileira, possibilitando ao Itamaraty novas credenciais para atuar como representante político do Brasil no exterior. Assim salienta Seixas Corrêa, Secretário-Geral do Ministério das Relações Exteriores, à época de Cardoso:

Durante o primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-98), o exercício da diplomacia foi fortemente beneficiado pela retomada de um sentimento de auto-estima da sociedade nacional e pela repercussão externa positiva dos avanços políticos, econômicos e sociais do país. O Itamaraty pôde trabalhar com renovada desenvoltura, sem as inibições que tanto o haviam limitado no passado ainda recente, derivadas do regime autoritário entre 1964-85, das incertezas da transição política subsequente e das dificuldades econômicas do período 1981-1982 (1999, p. 5).

A política externa do governo Cardoso deve ser entendida no contexto da falência dos modelos “americanista” e “globalista” da política externa brasileira,

⁵² O Plano Real foi conduzido pela equipe econômica do presidente Itamar Franco, liderada pelo então Ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso.

os quais, pela falta de consenso interno e pelas novas circunstâncias internacionais, chegam à década de 1990 no limite de suas possibilidades de aplicação (Pinheiro, 2000). Apesar da crise paradigmática, no entanto, mantinha-se, no conjunto da política brasileira, o velho desejo por autonomia (*idem*).

Procurando readaptar-se articuladamente ao meio internacional, o governo Cardoso opta por investir numa “autonomia pela integração”⁵³, rejeitando posturas isolacionistas que pudessem ser excludentes de opções positivas para o país. O que se propunha era, dentro da idéia de equilíbrio entre continuidade e renovação (Lampreia, 1998, 1999), a “manutenção de um comportamento de *mainstream*, mas com atenção à especificidade do Brasil, tanto nos seus condicionamentos, quanto nos nossos objetivos e interesses” (1999, p. 89).

O resgate do tema da “autonomia” pelo governo Cardoso reflete a tríplice mudança pela qual passava o país e que, segundo o próprio Presidente, oferecia as condições para o “processo de construção de um novo Estado no Brasil”: democracia, estabilidade monetária e abertura econômica ao exterior (Cardoso, 2001, p. 5). Esses seriam os comandos que conduziriam a política externa nacional a partir daí:

Nas últimas décadas, o país tem-se transformado em pelo menos três dimensões fundamentais. E em todas as três houve consequências importantes para a política externa. Em primeiro lugar, o Brasil passou de um regime autoritário à democracia. Em segundo, abriu seus mercados de forma significativa, reduzindo tarifas e cortando barreiras não-tarifárias. Por fim, foi capaz de estabilizar sua moeda, após décadas de inflação fora de controle (*ibidem*).

O novo contexto tripartite juntamente à referida inadequação dos velhos modelos à política externa brasileira impulsiona a elaboração de um novo

⁵³ A idéia de “autonomia pela **integração**” remonta à lógica da “autonomia pela **participação**”, concebida por Fonseca Jr. (1998) em contraposição à “autonomia pela distância”, vigente durante a Guerra Fria. Para esse autor, com o fim do conflito bipolar, a legitimidade ganha novos padrões de sustentação, fazendo com que a autonomia passe a ser entendida como “um desejo de influenciar a agenda aberta com valores que exprimem tradição diplomática e capacidade de ver os rumos da ordem internacional com olhos próprios, com perspectivas originais” (*idem*, p. 368). Nesse sentido, a autonomia passa a ser vislumbrada como capacidade de “participação”. Para Lampreia (1998, p. 11), o uso da expressão “autonomia pela **integração**” é preferível na medida em que o conceito de **integração** é “mais concreto, mais gráfico”.

paradigma de ação, ou “argumento diplomático”, nas palavras de Pinheiro (1997), para a diplomacia do Itamaraty: a “diplomacia pública”, tal como discutida no item anterior. Essa tendência, segundo Lampreia (1999, p. 61), tem por intuito revelar “a importância crescente do cidadão como objetivo primeiro das políticas nacionais”.

Nesse momento, essa é, de fato, a realidade mais instigante ao Estado brasileiro, quando vê fortalecer, no seio de um regime democrático em consolidação, a proeminência do cidadão, não apenas em sua “vertente política de eleitor”, mas também em sua “vertente econômica de consumidor” (*ibidem*). O resultado é uma visão ampliada da cidadania, que passa a ser compreendida para além da mera titularidade de direitos políticos, econômicos e culturais. Surge, segundo Roque,

(...) uma noção de cidadania que combina a elegibilidade de direitos de primeira, segunda e, até mesmo, terceira geração, com a tradição republicana de ação positiva na esfera pública. (...) uma compreensão coletiva da cidadania que implica não apenas na titularidade de direitos econômicos, políticos e culturais, mas sobretudo na participação dos indivíduos na atividade comunitária, no controle dos cidadãos sobre os poderes públicos e na própria construção da esfera pública (2004, p. 455).

A idéia de institucionalização de uma “diplomacia pública” no governo Cardoso está relacionada à parceria Estado-sociedade, enfatizada desde a proposta de governo apresentada pelo candidato à Presidência durante a campanha eleitoral. Do programa, todo um capítulo é dedicado à meta de ampliação do relacionamento da sociedade com a esfera pública. A parceria Estado-sociedade é, aliás, apresentada como parte do processo maior de reformulação do Estado brasileiro:

(...) é necessário reformar o Estado: aprofundar a democratização, acelerar o processo de descentralização e desconcentração e, sobretudo, ampliar e modificar suas formas de relacionamento com a sociedade, definindo novos canais de participação e criando novas formas de articulação entre o Estado e a sociedade (Cardoso, 1994, p. 208).

Do ponto de vista da política exterior, o respaldo da sociedade é visto como essencial à credibilidade e legitimidade da ação externa do país no meio internacional, na medida em que, com o concurso da sociedade, a ação

diplomática torna-se representativa dos interesses domésticos. No binômio representatividade/eficácia, a política externa seria tão mais eficaz quanto maior seu grau de representatividade em relação às preferências domésticas, ainda que, para tanto, fique comprometida a construção de consensos a seu respeito⁵⁴.

Às idéias de representatividade e eficácia, uniu-se, no governo Cardoso, a preocupação com a questão da governabilidade⁵⁵. De acordo com Huntington (1968), existiriam condições ideais de governabilidade quando há equilíbrio entre as demandas feitas ao governo e a capacidade deste de administrá-las e atendê-las. A incapacidade de resposta do governo relativamente às demandas geraria crise de governabilidade ou, em outras palavras, *ingovernabilidade*.

No campo da política externa, a ausência de retorno governamental, ao menos em abrir espaço para a consideração das demandas da sociedade, colocaria em xeque a viabilidade prática da “diplomacia pública”, favorecendo a centralidade regulatória do Estado e contribuindo, assim, para o resgate do padrão tecnocrático de gestão dominante na política externa brasileira desde o início do século XX. É o que nos diz Pinheiro:

A proliferação de demandas na arena da política externa sem a contrapartida de canais de seleção e transmissão para o Poder Executivo, seja através do sistema partidário, seja através da institucionalização destes focos de reivindicação poderá levar a um quadro de instabilidade política cujo resultado será justamente a deslegitimação do debate sobre a democratização da política externa, em favor de um retorno do padrão tecno-burocrático que marcou a gestão da diplomacia brasileira nos últimos 20 ou 30 anos (1997, p. 15).

É assim que a sociedade civil ganha relevo na diplomacia brasileira. O governo Cardoso traz “para dentro do Governo algo novo que é o duplo

⁵⁴ A relação representatividade/eficácia na política externa brasileira é alvo de análise por Pinheiro (1997). A autora sugere que, apesar do baixo grau de representatividade de interesses na formulação da política externa brasileira durante o regime militar autoritário, não houve prejuízos em sua eficácia. Isso se deu em razão de a política externa desse período ter sido pensada em termos altamente técnicos, o que fazia com que o poder decisório fosse mantido no Poder Executivo, particularmente, no Itamaraty. Para Pinheiro (*idem*, p. 14), no regime militar, supunha-se que “a garantia da eficácia se veria comprometida pela introdução de mecanismos de cobrança e controle mútuos característicos de uma política que se expõe a prestação de contas ao público”.

⁵⁵ A relevância da questão da governabilidade nos surge a partir das leituras de Pinheiro (1997) e Diniz (1995).

reconhecimento dos limites do Estado e da importância da contribuição das organizações da sociedade civil para uma estratégia eficaz de desenvolvimento social” (Oliveira, M. D., 1999, p. 73). O Itamaraty passa, então, a canalizar para si as demandas por participação dos diversos setores da sociedade.

Essa abertura, é claro, não ocorreu de forma igualitária entre os diferentes setores sociais – empresários, sindicatos, movimentos sociais, organizações não-governamentais – mas, em termos gerais,

(...) significou uma guinada bastante importante em uma tradição de insulamento do corpo diplomático em relação aos conflitos e às pressões políticas inevitáveis em regimes democráticos. Sem prejuízo do grau relativamente alto de reconhecimento público à excelência do corpo diplomático brasileiro, a idéia de uma política externa que fosse a expressão melhor acabada do interesse nacional passa a ser questionada com base nas disputas existentes na sociedade brasileira sobre o que, afinal, consiste tal interesse (Roque, 2004, p. 456).

Essa nova forma de agir do Itamaraty atingiu seu ponto máximo durante o Ciclo de Conferências da ONU, na década de 1990, quando, no âmbito doméstico, valorizaram-se as ONGs como fontes de informação técnica e qualificada sobre temas e assuntos específicos, até então alheios à seara da atuação externa brasileira. Nesse sentido, a cooperação entre o Itamaraty e as ONGs, longe de servir ao mero endosso das posições do governo, constituiu “exemplo de construção conjunta de posições” (Pinheiro, 2003, p. 13), tendo sido, portanto, fundamental para a profícua ação da diplomacia brasileira nas conferências internacionais.

Voltando-se para o binômio representatividade/eficácia *vis à vis* a interlocução e parceria do Itamaraty com as ONGs no processo decisório da política externa brasileira para as conferências da ONU, percebe-se que tanto uma (representatividade), quanto a outra (eficácia), foram satisfatoriamente atingidas: a representatividade, pelo processamento das demandas dos interessados em cada uma das temáticas na formulação dos conteúdos e consensos de nossa diplomacia; a eficácia, pela elaboração conjunta dos próprios consensos. Exemplificativamente, para nos atermos à Conferência de Beijing, realizada, em 1995, durante o governo Cardoso, e tema da presente pesquisa, tem-se o alcance da representatividade pela participação ativa de ONGs brasileiras, de mulheres ou não, nas atividades preparatórias das negociações intergovernamentais. A eficácia,

por sua vez, é dada pela convergência de posições entre governo e sociedade na temática de gênero⁵⁶.

Pode-se dizer, portanto, conclusivamente, que, no Brasil, sobretudo a partir da década de 1990, a presença de organizações não-governamentais no processo preparatório de política externa para o Ciclo de Conferências da ONU fomentou a abertura de nossa diplomacia, tradicionalmente insulada, à interlocução e parceria com organizações da sociedade civil. Viu-se estabelecer, pela primeira vez em nossa história, diálogo efetivo entre governo e sociedade, inaugurando-se, ao menos na temática social, um novo perfil de ação diplomática brasileiro.

⁵⁶ Essa convergência de posições entre o Itamaraty e a sociedade civil no tocante ao *empowerment* das mulheres pode ser vista, em parte, como resultado da inexperiência do órgão governamental em determinadas temáticas.

4

Os direitos das mulheres no contexto internacional: a Conferência de Beijing⁵⁷

4.1.

Os Antecedentes de Beijing

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. Sem que se desmereça o mérito da atuação das próprias 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 (Nicodemus, 2005).

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 pelo *empowerment* 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 evolução dos esforços da ONU sobre os direitos das mulheres pode ser visualizada, segundo Boutros-Ghali (1996, p. 3), em três fases distintas. No

⁵⁷ Os dados e informações utilizados na elaboração do presente capítulo foram retirados, em sua maioria, de: Boutros-Ghali, 1996.

primeiro período, de 1945 a 1962, os esforços das Nações Unidas estiveram voltados para a questão da equidade das mulheres em relação aos homens. Estudos da organização comprovaram que a discriminação contra as mulheres é algo predominante em inúmeras partes do globo. Acesso diferenciado à educação e aos direitos de propriedade, desigualdade de salários para trabalhos idênticos, restrição ao direito de voto⁵⁸ foram algumas das questões levantadas pela ONU nesse momento (*idem*, p. 8).

Esse primeiro estágio foi inaugurado pela assinatura da Carta das Nações Unidas, em 26 de junho de 1945 (entrada em vigor em 24 de outubro de 1945). Já em seu preâmbulo, o documento explicita sua crença nos direitos fundamentais do homem, ressaltando a igualdade de direitos entre homens e mulheres. Em seu artigo 1º, estabelece como objetivos principais da Organização a paz e a segurança internacionais, o progresso social e econômico e o respeito aos direitos humanos e liberdades fundamentais de todos, com a repulsa explícita a qualquer distinção de raça, sexo, língua ou religião.

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;

⁵⁸ 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).

fazer recomendações sobre problemas referentes aos direitos das mulheres que requeiram atenção imediata. Inerente a essas funções, era subjacente o princípio de que homens e mulheres possuem os mesmos direitos, independentemente de raça, língua, nacionalidade ou religião.

A CSW manteve seu mandato até 1987, quando foi expandida em suas atividades para incluir, segundo Boutros-Ghali,

the advocacy of equality, development and peace; monitoring the implementation of internationally agreed measures for the advancement of women; and reviewing and appraising progress at the national, subregional, sectoral and global levels (*idem*, p. 13).

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 onusianos. Esse poder foi concedido, mais tarde, à Comissão de Direitos Humanos (*Commission on Human Rights*), 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 (*idem*, p. 14).

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” (*idem*, p. 16). 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 (Piovesan, 2001, p. 14).

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 pese 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 (Boutros-Ghali, *idem*, p. 22). 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 (*idem*, p. 23).

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/RES/843 – IX, de

dezembro de 1954). 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 (*ibidem*).

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 (*idem*, p. 4).

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” (*idem*, p. 26).

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 (*ibidem*). Esses esforços culminaram na Declaração sobre a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres, adotada em 1967. Sobre a Declaração, Boutros-Ghali afirma que:

Although the Declaration was a non-binding instrument, it was an important step in securing the legal foundation of women's equality. It brought together in a single document a concise listing of the areas in which equality of men and women had to be asserted as a matter of law and practice (*idem*, p. 30).

Apesar do caráter recomendatório e não-coercitivo da Declaração, limitante de seus efeitos práticos, reconheça-se, o documento representou avanço no movimento internacional de afirmação dos direitos das mulheres. 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 Cíveis e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais) (*ibidem*).

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 (*idem*, p. 31).

Por recomendação da CSW e com o apoio da Assembléia 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 tripartite, que englobava igualdade, desenvolvimento e paz mundial (*idem*, p. 33).

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. Seguia-se, com isso, para a superação da dicotomização entre “público” e “privado” nas questões de gênero. Era a transformação do “individual” em “coletivo” que fornecia agora as bases do movimento feminista (Alves e Pitanguy, 1985).

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 (Boutros-Ghali, *idem*, p. 33).

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” (*idem*, p. 34). 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” (Tickner, 2001, p. 117), 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 (Boutros-Ghali, *idem*, p. 34).

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 (Saffioti, 1995, p. 198), 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” (Heilborn e Arruda, 1995, p. 17), no Brasil eram bem recebidas por legitimar ações incipientes e clandestinas do movimento feminista, colocando-as em paridade com o direito internacional (Barsted, 1995).

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 Assembléia 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 por Boutros-Ghali (*idem*, p. 5) 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 (*idem*, p. 38). 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 *empowerment* 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 (*idem*, p. 37), 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,

Whereas previous thinking had regarded women almost exclusively in terms of their development needs, the Decade augmented and updated this viewpoint by recognizing women as essential contributors to the entire development process. This new awareness was borne out by statistics collected and published by the United Nations which dramatized that women's equality and rights, far from being isolated issues, were important factors in the well-being of societies everywhere. The undervaluation of women was identified as both a cause and an effect of underdevelopment, closely linked to such global problems as poverty, overpopulation, illiteracy, food shortages, malnutrition and poor health conditions (*idem*, p. 5).

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 Assembleia Geral da ONU, em 1979. Embora a convenção possa ser vista como constitutiva de uma verdadeira carta internacional dos direitos das mulheres (*idem*, p. 41), agrupando os princípios internacionalmente aceitos sobre aqueles direitos e abarcando áreas temáticas variadas como saúde, trabalho, educação e família, é criticada pela ausência de referência à questão da violência doméstica e sexual contra as mulheres, que só foi incorporada na década de 1990, quando da Conferência Mundial dos Direitos Humanos, realizada em Viena, com a Declaração contra a Violência à Mulher (Barsted, 1995; 2001).

A premissa fundamental da Convenção de 1979 é de que as mulheres são livres – tanto quanto os homens – para fazerem suas escolhas, mesmo em áreas

como casamento, lar e vida familiar. Nesse sentido, para Boutros-Ghali (*idem*, p. 42), a singularidade da Convenção foi ter convocado os governos nacionais a atuarem contra a discriminação não apenas na esfera pública, mas também, e principalmente, na vida privada. O documento sustenta, assim, a superação de qualquer prevalência existente entre o público e o privado, reconhecendo como de igual importância direitos civis, políticos, econômicos e sociais e reafirmando a relevância do acesso igualitário de homens e mulheres à vida política, ao mercado de trabalho e à educação para o *empowerment* das mulheres.

A assinatura formal da Convenção ocorreu em 17 de Julho de 1980, durante a II Conferência Mundial das Mulheres, realizada pelas Nações Unidas, em Copenhague. O início de sua vigência, por sua vez, deu-se no ano seguinte, depois que o número de ratificações exigido havia sido atingido. O Brasil assinou o documento em 1981, vindo a ratificá-lo em 1984, embora com reservas na parte referente ao direito de família. Em 1994, essas reservas foram retiradas e o Brasil ratificou a convenção em sua totalidade.

Em 1999, a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres foi fortalecida, por meio de um Protocolo Facultativo, que confere poderes a um comitê para receber denúncias sobre violações de direitos humanos das mulheres⁵⁹.

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.

⁵⁹ 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 (*idem*, p. 44).

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 “*World Conference to Review and Appraise the Achievements of the United Nations Decade for Women: Equality, Development and Peace*”, 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. Esses obstáculos, segundo Boutros-Ghali, incluíam

the persistence of underdevelopment and mass poverty, major factors in the enduring inequality of women and *de jure* and *de facto* discrimination against them; the continuation of women’s subordinate roles in development, a consequence of physiological, social and cultural biases; and ongoing threats to international peace, resulting in an arms race, armed conflicts, human rights violations, terrorism and other obstacles to overall progress, especially the advancement of women” (*idem*, p. 46).

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 (Tickner, 2001, p. 117).

O principal documento resultante da Conferência de Nairóbi foi o “*Nairobi Forward-looking Strategies for the Advancement of Women*” ou “Estratégias de Nairóbi”, que estabelecia verdadeiro plano de ação para a promoção de mais igualdade e oportunidade para as mulheres, nos níveis internacional, regional e, principalmente, nacional. Apesar das inúmeras reservas ao documento, conseguiu-se fazer adotá-lo por consenso.

A Conferência de Nairóbi coincide, como visto no Capítulo II, com um importante momento da vida política do Brasil. No ano de 1985, com a instalação do primeiro governo civil após duas décadas de regime militar autoritário, o país dava seus primeiros passos em direção à redemocratização. Embora incipientes os traços de democracia no aparelho de Estado brasileiro naquele momento, algumas políticas públicas dirigidas às mulheres foram implementadas. Instituíram-se, por exemplo, como já ressaltado, os Conselhos da Condição e dos Direitos da Mulher, além das Delegacias de Polícia de Defesa da Mulher. Em 1985, era criado o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher – CNDM –, que, juntamente com os conselhos estaduais e municipais, coordenava campanhas e palestras sobre temas ligados à mulher, fortalecendo e dando visibilidade às reivindicações do movimento feminista.

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 como “*gender-neutral*”, 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.

4.2.

As Conferências Mundiais da ONU na década de 1990

A *débâcle* do comunismo soviético e o fim da estruturação bipolarizada da Guerra Fria com o desmantelamento da União Soviética, em 1991, colocou o mundo ante o desafio de elaborar um novo paradigma de ação para as relações internacionais, permitindo que o meio internacional se tornasse palco para novas preocupações. Minimizada a questão militar, novos princípios e regras definiam a conduta dos países e sinalizavam a emergência de uma nova ordem internacional. Uma agenda diferenciada pôde ser estabelecida e temas anteriormente distorcidos pela lógica de poder existente obtiveram proeminência. A segurança global, antes restrita ao poder bruto⁶⁰, pela ameaça de agressão entre as superpotências inimigas, passava a ser vista em seu escopo mais amplo, abarcando inquietações mais próximas ao cotidiano dos indivíduos – meio ambiente, desenvolvimento, direitos humanos, população, situação das mulheres.

Dentro desse novo contexto, a ONU convoca para a década de 1990 uma seqüência de conferências internacionais com temáticas que, embora específicas, fossem capazes de produzir uma agenda integrada para o desenvolvimento

⁶⁰ Segundo Nye (2002), tanto o poder militar quanto o econômico são exemplos de poder bruto.

humano mundial. A sustentar essas conferências estava a percepção de que certos assuntos eram inquestionavelmente globais, requerendo, por isso, tratamento e convergência universais.

A premissa subjacente à iniciativa da ONU era de que questões como meio ambiente, direitos humanos, população e desenvolvimento social estão intimamente relacionadas e dependem, cada qual, do papel concedido às mulheres na arena internacional. Por conta disso, em cada uma dessas conferências, deu-se oportunidade para que as agendas feministas fossem consideradas, admitindo-se, afinal, que as perspectivas de gênero eram essenciais a todos os temas e programas enfocados. Para Corrêa (1995a, p. 28), inclusive, “não fossem a presença e intervenção das mulheres com uma agenda política clara e uma enorme habilidade de argumentação e de negociação”, os resultados das conferências teriam sido totalmente diferentes.

O ciclo de conferências programado pela ONU foi inaugurado em junho de 1992, pela **Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. O evento, também conhecido como Cúpula da Terra, Rio-92 e Eco-92⁶¹, reuniu cerca de 30.000 participantes, entre representantes governamentais e não-governamentais (Boutros-Ghali, 1996, p. 59).

Ao reconhecer o papel das mulheres na promoção do desenvolvimento sustentável e a necessidade de fortalecer o conhecimento das mulheres em áreas relacionadas ao meio ambiente e ao desenvolvimento (*ibidem*), a Rio-92 representou um marco na evolução do fortalecimento das mulheres. Pela primeira vez, as mulheres foram chamadas a opinar sobre problemas que não diziam respeito exclusiva e diretamente sobre causas feministas. Intervinham agora não para resolver suas dificuldades mais prementes, mas para “forçar o debate mundial a referir-se à existência das mulheres” (Oliveira, R. D., 1996, p. 8).

O movimento internacional de mulheres foi fundamental para que se desenvolvesse um conjunto de princípios e se estabelecesse um plano de condutas

⁶¹ As divergências sobre o tratamento da questão ambiental eram muitas e não se restringiam à esfera governamental, envolvendo os próprios movimentos da sociedade civil. Tais discordâncias refletiram-se até mesmo nas nomenclaturas que o evento recebeu: Eco-92, para os movimentos ecológicos; Cúpula da Terra, para os ambientalistas não-radicais; Rio-92, para os brasileiros em geral (Alves, 2001, p. 64).

consensual no tocante ao desenvolvimento sustentável. Como parte desse processo, foi realizado, em 1991, em Miami, na Flórida, o I Congresso Mundial de Mulheres por um Planeta Saudável. Com a ajuda de 1.500 mulheres de diferentes partes do mundo, elaborou-se uma plataforma de ação a ser apresentada na Rio-92: a Agenda 21 de Ação das Mulheres.

Não apenas no processo preparatório como também durante a própria Rio-92, a participação ativa do movimento de mulheres, particularmente por meio de ONGs, foi decisiva para que se incluíssem algumas das propostas feministas nos documentos oficiais da Conferência. No Fórum Global de ONGs, reunido no Aterro do Flamengo concomitantemente ao evento oficial do Riocentro, o “Planeta Fêmea”⁶² se constituiu em espaço de articulação e elaboração de propostas de mulheres de todo o mundo (Costa, P. G. P., 1997; Alves, 2001). Desde então, ficou clara a importância da atuação das mulheres para a gestão planetária, consolidando-se, com isso, a participação feminina nos temas ditos globais.

Seguindo os princípios da Carta das Nações Unidas e da Declaração Universal dos Direitos Humanos, bem como as reivindicações das organizações de mulheres ao redor do mundo, a questão dos direitos das mulheres ganhou relevo na **Conferência Mundial sobre Direitos Humanos**, realizada em Viena, na Áustria, de 14 a 25 de junho de 1993. Em Viena, os direitos das mulheres foram reconhecidos como direitos humanos, universais, interdependentes, inalienáveis e indivisíveis⁶³. A Conferência ensejou, ainda, naquele mesmo ano, a elaboração da Declaração sobre a Eliminação da Violência Contra a Mulher.

⁶² Organizado pela Coalizão de Mulheres Brasileiras para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, o “Planeta Fêmea” teve papel significativo nos debates sobre meio ambiente e desenvolvimento no Fórum Global de ONGs. Durante 12 dias, mulheres de várias partes do mundo discutiram, sob o olhar feminino, questões como ciência e tecnologia, globalização, pobreza, militarismo, educação. Para maiores informações, vide: Oliveira, R. D., 1992.

⁶³ O artigo 18 da Declaração de Viena enuncia que “os direitos das mulheres e das meninas são inalienáveis e constituem parte integrante e indivisível dos direitos humanos universais”. Tal afirmação, segundo Alves (2001, p. 128), “torna claro que, tendo as mulheres necessidades específicas, inerentes ao sexo e à situação socioeconômica a que têm sido relegadas, o atendimento dessas necessidades integra o rol dos direitos humanos inalienáveis, cuja universalidade não pode ser questionada”.

A inclusão de questões relativas às mulheres e meninas na Declaração de Viena e no Programa de Ação adotado pela Conferência é vista como fruto das pressões exercidas pelas mulheres de diversas partes do mundo, por meio do trabalho de ONGs voltadas para temáticas relacionadas ao gênero. O sucesso das mulheres em verem incorporadas suas demandas deveu-se, segundo Costa, P. G. P., a vários fatores:

a mobilização geral das mulheres; a rede internacional e troca de informações que incluía o uso efetivo da mídia para provocar a opinião pública; e a extensiva inscrição de organizações nacionais e regionais, para a Conferência e suas reuniões preparatórias (1997, p. 36).

Se um ano antes, na Conferência do Rio de Janeiro, as organizações da sociedade civil se reuniram paralelamente às negociações oficiais do Riocentro, no Fórum Global de ONGs do Aterro do Flamengo, na Conferência de Viena, tiveram espaço próprio no mesmo prédio da conferência governamental. As pressões exercidas pelos grupos da sociedade civil conseguiram abrir à observação as sessões deliberativas do evento, confirmando a tendência de valorização da participação cidadã, com a atuação cada vez maior das ONGs e de outras organizações da sociedade civil nos trabalhos desenvolvidos pela ONU.

Como parte do processo preparatório da Conferência de Viena, foi realizado, nessa mesma cidade, de 10 a 12 de junho – dias antes do evento, portanto –, o Fórum Mundial de Organizações Não-Governamentais. Sob a epígrafe “Todos os Direitos Humanos para Todos”, o Fórum de Viena reuniu cerca de duas mil ONGs, que agregaram esforços para a elaboração de um documento consensual que servisse como recomendação à Conferência. Embora oficialmente encerrado dois dias antes da abertura da Conferência, o Fórum de ONGs não foi dissolvido por completo, possibilitando a continuidade do intercâmbio de informações entre as delegações nacionais – algumas das quais, como a do Brasil, incluíam membros de fora do Governo – e entidades não-governamentais (Alves, 2001).

A **Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento**, realizada no Cairo, de 05 a 13 de setembro de 1994, foi o terceiro grande encontro do ciclo de conferências proposto pela ONU para a década de 1990. População e desenvolvimento, temáticas globais, foram enfocadas também sob a ótica das

mulheres. Um novo paradigma para o debate sobre população foi introduzido, alocando-se a questão demográfica e dos direitos reprodutivos no âmbito dos direitos humanos.

O Plano de Ação do Cairo faz um diagnóstico sobre a situação mundial das mulheres e meninas, apontando como alicerces dos programas de população e desenvolvimento a igualdade e a equidade de gênero, o “*empowerment*” das mulheres, a autonomia no controle da própria fertilidade e a eliminação de toda e qualquer forma de violência contra as mulheres. No capítulo IV são estabelecidos os objetivos que devem nortear a ação dos governos no tocante à melhoria da condição das mulheres: alcançar a igualdade e a equidade de gênero entre homens e mulheres; incorporar as mulheres nos processos de formulação de políticas e tomada de decisão, tornando-as participantes e beneficiárias dos mesmos; e assegurar que todas as mulheres, assim como os homens, recebam a educação indispensável à satisfação de suas necessidades humanas básicas e ao exercício de seus direitos humanos.

Apesar da advertência explicitada no Preâmbulo do documento de que a Conferência do Cairo não criava novos tipos de direitos humanos, seu Programa de Ação inovou ao explicitar os direitos reprodutivos. Reivindicação antiga do movimento de mulheres, particularmente explicitada, segundo Oliveira, R. D. (1996, p. 8), pela velha idéia de que “nosso corpo nos pertence”, os direitos reprodutivos marcaram a Conferência do Cairo como “um momento a mais de eloquência no discurso público das mulheres, afirmação de sua autonomia e liberdade” (*ibidem*).

Na **Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Social**, realizada em Copenhague, na Dinamarca, de 06 a 12 de março de 1995, proclamou-se o papel decisivo das mulheres na luta contra a pobreza e o desemprego. A capacitação política, econômica e social das mulheres foi reconhecida como essencial à erradicação dos entraves ao desenvolvimento social.

Reconhecendo que o desenvolvimento econômico e social não consegue existir de maneira sustentável sem a participação das mulheres, a Declaração de Copenhague reitera a universalidade e a indivisibilidade dos direitos humanos, consagrando, uma vez mais, a importância de se promoverem a igualdade e a equidade entre homens e mulheres.

Apesar das resistências da Santa Sé e de países islâmicos com relação a temas como saúde reprodutiva, meios de prevenção de doenças sexualmente transmissíveis, das diversas formas de constituição de família e da igualdade de direitos entre os sexos, a Declaração e o Programa de Ação de Copenhague conseguiram manter as conquistas de Viena e do Cairo (Costa, P. G. P., 1997; Alves, 2001). Para Alves (2001, p. 204), aliás, as reações e a “reiteração de reservas a trechos dos documentos (...) pressagiavam as resistências autoritárias e fundamentalistas que se iriam repetir na IV Conferência Mundial sobre a Mulher, em Pequim, em setembro de 1995 (...)”.

O ciclo de conferências da ONU sobre temas sociais completa-se com a IV Conferência Mundial sobre a Mulher, realizada em Beijing, em setembro de 1995, e com a Conferência Mundial sobre Assentamentos Humanos – Habitat II, ocorrida em Istambul, em junho de 1996, que, por ser posterior à Conferência de Beijing, foge ao escopo de nosso estudo.

4.3.

A Conferência de Beijing

A **IV Conferência Mundial sobre Mulheres**, realizada em Beijing, de 04 a 15 de setembro de 1995, coincidindo com os 50 anos da ONU e tendo como sub-temas “igualdade, desenvolvimento e paz”, assim como as três conferências precedentes sobre a temática, reafirmou o compromisso com os direitos humanos das mulheres, dando continuidade à agenda global para o progresso e fortalecimento da condição feminina no mundo.

A Conferência de Beijing insere-se, como vimos, no contexto de evolução do movimento de mulheres, constituindo-se em mais um passo na jornada internacional de conquistas e afirmação de seus direitos. O evento dá sequência aos encontros sobre a temática das mulheres, iniciados na década de 1970 sob os auspícios das Nações Unidas, por iniciativa e pressão da ação organizada das próprias mulheres.

A análise ainda que superficial das conferências internacionais sobre a mulher revela a evolução das questões a serem tratadas sob a perspectiva de gênero. Em todas as conferências, prevaleceram os temas igualdade, desenvolvimento e paz, mas, em cada uma delas, foram priorizadas subáreas

temáticas que demonstravam o amadurecimento das posições e reivindicações femininas. Na Conferência do México, de 1975, prevaleceram os sub-temas trabalho, educação e saúde. Em 1985, em Nairóbi, ampliou-se a agenda para incluir questões como violência, conflitos armados, ajustes econômicos, poder de decisão, mecanismos de promoção da condição da mulher e direitos humanos. Em Beijing, foram acrescentados meios de comunicação, meio ambiente e situação das meninas.

Para Abramovay (1995, p. 213), a ampliação da temática nas conferências reflete “um processo de amadurecimento e de uma visão renovada da problemática da mulher sob a perspectiva de gênero”. Até a década de 1970, os modelos de desenvolvimento, vistos como “*gender-neutral*”, ignoravam as peculiaridades femininas, tratando homens e mulheres indistintamente. A partir da década de 1970, com a publicação do livro de Ester Boserup – “*Women’s Role in Economic Development*”⁶⁴ –, as mulheres ganham visibilidade nos processos de desenvolvimento. Com isso, passam a preponderar estudos e perspectivas de integração das mulheres ao desenvolvimento, configurando-se, por conseguinte, uma linha de pesquisa denominada WID – “*Women in Development*”, que acaba por influenciar na determinação do ano de 1975 como o Ano Internacional da Mulher e daquela década como a Década das Nações Unidas para as Mulheres.

Na década de 1980, as críticas à abordagem WID, por focar as mulheres em si mesmas, mas ignorar as relações de gênero na qual elas estão inseridas, abriram espaço para uma literatura conhecida como GAD – “*Gender and Development*”. Os estudos GAD se voltam para a compreensão das relações de gênero e seu impacto na vida das mulheres. Enquanto o viés WID toma as mulheres separadamente dos homens, o GAD foca tanto mulheres quanto homens, voltando-se para as estruturas de poder oriundas das relações de gênero (Costa, P. G. P., 1997; Tickner, 2001)⁶⁵.

⁶⁴ BOSERUP, Ester (1970). *Women’s Role in Economic Development*. London: Allen & Unwin.

⁶⁵ Mais recentemente, com as contribuições da literatura pós-modernista e pós-colonialista, o debate epistemológico feminista passou a questionar a hegemonia da ortodoxia ocidental (Tickner, 2001, p. 89), apontando a inexistência de um significado universal para o feminismo e mesmo de uma categoria homogênea de mulheres e feministas (Peterson e Runyan, 1999, p. 25).

Os documentos elaborados na Conferência de Beijing, como veremos, corroboram as preocupações com as relações de gênero (Abramovay, 1995, p. 214), levando ao reconhecimento, nas palavras de Tickner (2001, p. 91), de que “the situation of women is not homogeneous but a function of multiple power relations”.

Os números da Conferência comprovam a relevância da questão das mulheres no plano internacional. Considerada em conjunto com o fórum não-governamental de Huairou, reunido imediatamente antes do evento maior na periferia da capital chinesa, de 30 de agosto a 08 de setembro de 1995, Beijing contou com aproximadamente cinquenta mil participantes, sendo mais de 2/3 mulheres. Esses números a tornaram o maior fórum de discussões já organizado pela ONU, sobre qualquer tema e em qualquer país⁶⁶ (Boutros-Ghali, 1996; Alves, 2001; Costa, G. F. A., 2003). O mundo, uma vez mais desde o massacre de estudantes pelo governo chinês em *Tiananmen Square*, em 1989, voltava os olhos para Pequim.

Como resultado dos trabalhos da Conferência, inclusive do processo de preparação em cada um dos mais de 180 países participantes durante os 18 meses que a antecederam, foram produzidas a Plataforma de Ação e a Declaração de Beijing. Elaborados com base no que havia sido firmado sobre o assunto em décadas anteriores e nas conferências sociais precedentes, os documentos de Beijing – a Declaração e a Plataforma de Ação –, adotados unanimemente por 189 países, serviram para consolidar os avanços jurídicos de cinco décadas no tocante à igualdade das mulheres, estabelecendo áreas prioritárias de ação para a comunidade internacional.

4.3.1. A Plataforma de Ação

Com 361 parágrafos, a Plataforma de Ação, principal documento oriundo da Conferência de Beijing de 1995, traz um diagnóstico da situação da mulher no mundo, estabelecendo um conjunto de medidas a serem tomadas pela comunidade

⁶⁶ Segundo Alves (2001, p. 218), Beijing teve, em seu conjunto, “uma afluência mais de duas vezes e meia maior do que a Cúpula de Copenhague ou a Conferência do Cairo e mais de cinco vezes superior à Conferência de Viena sobre Direitos Humanos”.

internacional com vistas a promover a capacitação das mulheres e a superação das discriminações de gênero. Constitui, destarte, um guia de ação não apenas para os Estados e organizações governamentais e não-governamentais, mas também para famílias e indivíduos (Alves, 2001, p. 220).

O objetivo da Plataforma de Ação, definido no Capítulo I, é acelerar a implementação das Estratégias de Nairóbi, estabelecidas na III Conferência Mundial sobre Mulheres (1985), definindo uma agenda para a remoção dos obstáculos à participação da mulher na vida pública e privada. Para tal fim, o documento reafirma, em seu artigo 2º, os direitos das mulheres e meninas como parte integrante, inalienável e indivisível dos direitos humanos universais.

A Plataforma identifica, no Capítulo III, 12 áreas críticas de preocupação, clamando por ação concreta dos governos e da sociedade civil para a eliminação dos obstáculos ao avanço das mulheres: o fardo da pobreza sobre a mulher; as desigualdades no acesso à educação e treinamento; as desigualdades no acesso aos serviços de saúde e relacionados; a violência contra a mulher; os efeitos dos conflitos armados e de outros tipos sobre as mulheres; a desigualdade nas estruturas e políticas econômicas, em todas as formas de atividades produtivas e no acesso a recursos; a desigualdade de gênero no exercício do poder e na tomada de decisão; a insuficiência de mecanismos em todos os níveis para promover o avanço das mulheres; proteção e promoção inadequada dos direitos humanos das mulheres; os estereótipos sobre as mulheres e a desigualdade de acesso e participação das mulheres nos sistemas de comunicação, especialmente na mídia; as desigualdades de gênero na administração dos recursos naturais e na proteção do meio ambiente; a persistência das discriminações contra as meninas e a violação de seus direitos.

Partindo dessas áreas críticas, no Capítulo IV, o mais longo de todos, a Plataforma de Ação traça os objetivos estratégicos e propõe ações concretas a serem tomadas pelos vários atores – no âmbito nacional e internacional – para que sejam alcançadas as metas constantes das Estratégias de Nairóbi, sempre tendo como base aquelas três premissas: igualdade, desenvolvimento e paz.

Como já ressaltado, toda a Plataforma de Ação e particularmente seu Capítulo IV são permeados pelo conceito de gênero⁶⁷, atendendo à reivindicação do movimento de mulheres e à própria evolução dos estudos feministas, anteriormente ressaltada. Diferentemente da distinção sexual, dada pelas diferenças biológicas entre homens e mulheres, o gênero possui conteúdo sociológico, referindo-se, segundo Peterson e Runyan (1999, p. 5), “to socially learned behavior and expectations that distinguish between masculinity and femininity”. Assim, continuam:

whereas biological sex identity is determined by reference to genetic and anatomical characteristics, socially learned gender is an acquired identity gained through performing prescribed gender roles (*ibidem*).

A valorização da perspectiva de gênero sobre a de sexo gerou inúmeras controvérsias desde o processo preparatório para Beijing, fazendo com que fossem apostos no projeto da Plataforma de Ação inúmeros colchetes⁶⁸.

Apesar das resistências por parte da Igreja Católica e de países mulçumanos, particularmente no tocante à saúde reprodutiva, conseguiram-se evitar retrocessos com relação às conquistas alcançadas na Conferência do Cairo, em 1994. Foram reafirmados, assim, os direitos reprodutivos, os quais “têm por base o reconhecimento do direito fundamental de todos os casais e indivíduos a decidir livre e responsavelmente o número de filhos, o espaço a medear entre os nascimentos e o intervalo entre eles, e a dispor da informação dos meios para isso e o direito de alcançar o nível mais elevado de saúde sexual e reprodutiva” (Plataforma de Ação, parágrafo 95).

⁶⁷ Conforme explicitado no Capítulo II do presente trabalho, o conceito de gênero, está relacionado à “construção social do sexo” (Heilborn, 1995, p. 9), já que homens e mulheres se diferenciam culturalmente, a partir de suas realidades sociais. O gênero é, portanto, algo performático, relacional, dependente da visão que se tem de si em relação ao outro.

⁶⁸ Nas conferências da ONU, as decisões a serem incorporadas na Plataforma de Ação devem ser frutos de consenso entre as partes. O colchete representa questão polêmica, de difícil negociação durante o processo preparatório. É a reticência, a dúvida. Quando um país não acata determinada proposição, colocam-se os colchetes, levando-os para a negociação na conferência oficial final.

Além de conseguir manter os direitos reprodutivos conquistados no Cairo, a Conferência de Beijing consagrou internacionalmente os direitos sexuais⁶⁹ da mulher, concedendo-lhe o “direito a ter controle sobre as questões relativas à sua sexualidade, inclusive sua saúde sexual e reprodutiva, e decidir livremente com respeito a essas questões, livres de coerção, discriminação e violência” (Plataforma de Ação, parágrafo 96). Para Alves (2001, p. 227), admitindo-se que todo o parágrafo encontrava-se entre colchetes, sua aprovação, ainda que com as reservas de muitas delegações, representou inquestionável avanço na luta das mulheres por afirmação de seus direitos.

No tocante ao aborto, os progressos de Beijing foram bastante consideráveis em relação ao Cairo. Considerando os riscos a que são sujeitas as mulheres, pela inadequação ou mesmo falta de serviços para atender as necessidades relacionadas à sexualidade e à reprodução (Plataforma de Ação, parágrafo 97) e rejeitando o aborto como método de planejamento familiar, conseguiu-se reconhecê-lo como um caso de saúde pública, a ser encarado pelos governos e organizações governamentais e não-governamentais (Plataforma de Ação, parágrafo 106, *k*). Tendo em vista que o aborto inseguro ameaça a vida das mulheres (Plataforma de Ação, parágrafo 97), o documento recomenda que se reconheçam e se enfrentem as consequências dos abortos perigosos para a saúde (Plataforma de Ação, parágrafo 106, *j*), revendo-se as medidas legais punitivas contra as mulheres que se tenham submetido a abortos ilegais (Plataforma de Ação, parágrafo 106, *k*).

Quanto à questão do desenvolvimento, a Plataforma de Ação avança em relação às conferências anteriores. Transcendendo a questão ecológica favorecida na Agenda 21, a Plataforma de Ação incorpora uma visão ampliada do desenvolvimento, enfatizando, nas palavras de Abramovay (1995, p. 215), “não só a satisfação das necessidades do presente sem comprometer as futuras gerações, como também uma melhor distribuição de renda, a satisfação das necessidades básicas da população, e a busca de soluções locais”. Para a autora,

⁶⁹ Ressalte-se que, por resistência de países católicos e islâmicos conservadores, não há, no texto da Plataforma de Ação de Beijing, referência explícita à expressão “direitos sexuais”. Apesar disso, no entanto, é inegável que eles se achem claramente definidos no trecho do parágrafo 96 que transcrevemos no texto.

O desenvolvimento sustentável procura melhorar a qualidade de vida de homens e mulheres, de maneira eqüitativa, combatendo as relações de desigualdade existentes nos grupos sociais. Este conceito engloba a necessidade da organização da população, com uma ampla participação da mesma nos processos de decisão, na justiça social, no aproveitamento sustentável dos recursos e na eqüidade (*ibidem*).

Outro ponto importante explicitado na Plataforma de Ação e objeto de inúmeras controvérsias foi a recomendação de reformas legislativas e administrativas por parte dos países, para assegurar às mulheres além do direito de herança, o acesso pleno e igualitário aos recursos econômicos e à propriedade da terra (Plataforma de Ação, parágrafo 61, *b*). Igualmente significativa foi a repulsa a qualquer tipo de violência contra as mulheres, permitindo-lhes exigir do Estado a proteção contra a violência doméstica. Assim, concede-se aos Estados a responsabilidade para coibir a violência de âmbito privado (Plataforma de Ação, parágrafo 118).

Independentemente das restrições, os 189 países representados em Beijing concordaram unanimemente que os direitos das mulheres são parte integrante dos direitos humanos fundamentais, e que a eqüidade de gênero é a base para o progresso e a justiça social. Mesmo com as inúmeras reservas feitas à Plataforma de Ação⁷⁰, não há como negar o papel desse documento em fortalecer o consenso acerca da importância do progresso das mulheres para todo e qualquer tipo de desenvolvimento. Ainda assim, entretanto, há que se salientar que a Plataforma de Ação é, como nas palavras de Boutros-Ghali (1996, p. 73), apenas “a tool in the struggle for the empowerment of women”. E que “no true social transformation can occur until every society learns to adopt new values, forging relationships between women and men based on equality, equal responsibility and mutual respect” (*ibidem*).

4.3.2. A Declaração de Beijing

Elaborada para ser amplamente divulgada pelos meios de comunicação, a Declaração de Beijing é bem mais curta e sintética do que a Plataforma de Ação.

⁷⁰ As reservas revelam discordâncias e restrições por parte dos países, quanto a idéias, termos ou expressões existentes no texto. Na Plataforma de Ação de Beijing, foram, ao todo, quarenta e duas reservas.

Seu intuito é manifestar a vontade política dos governos no tocante à consolidação dos direitos das mulheres, por meio da promoção dos “objetivos de igualdade, desenvolvimento e paz para todas as mulheres, em todos os lugares e no interesse de toda a humanidade” (Declaração de Beijing, artigo 3º).

Não admitindo reservas, tendo de ser, por isso, adotada por consenso definitivo, a Declaração de Beijing simboliza, segundo Alves (2001, p. 232), a “determinação de uma comunidade internacional unida em torno da causa da mulher”⁷¹. De fato, nos 38 artigos da Declaração, os países representados em Beijing reconhecem como sua a tarefa de lutar pela dignidade das mulheres, aplicando e acompanhando as determinações da Plataforma de Ação.

Por meio da Declaração, os países reafirmam o compromisso com a igualdade de direitos e com os demais propósitos e princípios consagrados na Carta das Nações Unidas, na Declaração Universal dos Direitos Humanos e em outros instrumentos internacionais de direitos humanos, como a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, a Convenção sobre os Direitos da Criança; a Declaração sobre a Eliminação da Violência contra a Mulher e a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento (Declaração de Beijing, artigo 8º). Da mesma maneira, comprometem-se a garantir a aplicação dos direitos das mulheres e meninas como parte integrante, inalienável e indivisível de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais (Declaração de Beijing, artigos 9º e 14), bem como a fortalecer os progressos obtidos nas conferências anteriores das Nações Unidas, sejam aquelas específicas sobre mulheres, sejam aquelas de temáticas sociais variadas da década de 1990 (Declaração de Beijing, artigo 10º).

Explicitando a importância de se incentivarem os homens a participar de ações que visem a garantir a igualdade entre os sexos (Declaração de Beijing, artigo 25), a Declaração redimensiona a discussão para o âmbito do humano, nos

⁷¹ Por não admitir reservas, sua aprovação foi um tanto quanto problemática. Alguns temas revelaram-se objeto de profundas divergências e árduas negociações. Dentre eles, Costa, P. G. P. (1997, p. 102) destaca: “a titularidade dos direitos das mulheres em todos os campos; a consideração dos direitos das mulheres como direitos humanos universais; os direitos das meninas e a responsabilidade dos pais em sua educação, especialmente em relação à sexualidade; a proposta dos países pobres de obter novos recursos para seu desenvolvimento e a resistência dos países ricos em proporcioná-los”.

termos das *relações* entre homens e mulheres, admitindo, como já mencionado, a perspectiva de gênero.

Uma das negociações mais complicadas foi a do artigo 23, sobre a garantia de observância dos direitos das mulheres e meninas (Alves, 2001, p. 234). A polêmica girou em torno da menção inicial aos direitos sexuais, exigida por países ocidentais, mas completamente rejeitada por países islâmicos e católicos mais radicais. A postura irreductível de ambos os lados chegou a ameaçar a Declaração. Ao final, no entanto, optou-se por uma redação mais moderada, visando garantir às mulheres e meninas, de forma ampla, os direitos humanos e liberdades fundamentais.

Apesar das dificuldades para aprová-la, a Declaração de Beijing veio ao encontro das reivindicações e demandas do movimento de mulheres, dando guarida à afirmação da Secretária-geral para a IV Conferência Mundial sobre Mulheres, Gertrude Mongella, de que “a revolution has begun and there is no going back”⁷².

4.3.3.

A sociedade civil na Conferência de Beijing: o papel das ONGs

Desde o Fórum de ONGs organizado na Cidade do México, quando da I Conferência Mundial sobre Mulheres, esse tipo de evento paralelo tornou-se recorrente no âmbito das conferências sobre mulheres realizadas sob os auspícios das Nações Unidas. A cada uma das conferências, o crescente número de ONGs participantes revelava o interesse da sociedade civil em discutir e influenciar as questões atinentes às mulheres. Se, em 1975, no México, cerca de 6.000 representantes não-governamentais estiveram presentes no encontro paralelo, dez anos depois, em Nairóbi, na III Conferência, o número havia triplicado, atingindo a marca de 15.000 representantes. Em Beijing, apenas vinte anos após o encontro inaugural, cerca de 30.000 representantes de entidades não-governamentais, em

⁷² A frase foi dita ao fim do último encontro preparatório realizado pela Comissão sobre o Status da Mulher – CSW – antes da Conferência de Beijing. Fonte: ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (Secretariat of the Fourth World Conference on Women – Division for the Advancement of Women). **Women on the Move**, n. 8, 1995.

sua maioria mulheres, participaram do evento⁷³, tornando-o o maior em termos de mobilização da opinião pública mundial.

A própria Declaração de Beijing destaca a relevância das ONGs ressaltando, no parágrafo 20, que:

A participação e contribuição de todos os membros da sociedade civil, em especial de grupos e redes de mulheres, e outras organizações não-governamentais e organizações comunitárias de base, são importantes dentro do maior respeito à sua autonomia e em cooperação com os governos para uma efetiva implementação e operação da Plataforma de Ação.

Sob o título “Veja o Mundo com os Olhos das Mulheres”, o Fórum de ONGs de Beijing, realizado em Huairou, nos arredores da capital chinesa, cerca de 65 quilômetros do evento oficial, de 30 de agosto a 08 de setembro de 1995, tinha, segundo Boutros-Ghali (1996, p. 71), dois objetivos principais: influenciar o conteúdo da Plataforma de Ação, a ser adotada pelos países, e assegurar a realização de um encontro que fosse capaz de destacar a visão e a estratégia das mulheres para o mundo no século XXI.

Apesar de programado para ocorrer em Beijing, faltando apenas quatro meses para o início da conferência, o Fórum de ONGs foi transferido de forma unilateral e autoritária pelo governo chinês para a cidade de Huairou, a despeito dos protestos de mulheres do mundo inteiro⁷⁴. Tal fato revelou, segundo Corrêa (1995b, p. 4), certa ineficiência do Secretariado da Conferência em enfrentar a decisão chinesa, o que acabou se refletindo na qualidade do esboço de Plataforma de Ação preparado para a Conferência. Somem-se a isso as inúmeras ameaças do governo chinês de vetar a participação de alguns segmentos organizados de mulheres, como lésbicas e prostitutas (Schumacher, 1995a).

Mesmo diante de todos os obstáculos, a mobilização de milhares de mulheres em Huairou, durante 10 dias e em torno de mais de 3.000 grupos de

⁷³ Dados da ONU. Fonte: ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **The United Nations and The Advancement of Women – 1945-1996**. The United Nations Blue Books Series, vol. VI, New York: United Nations Publication, 1996.

⁷⁴ Sobre a transferência do Fórum de ONGs para Huairou, vide: Guilhon, 1995; CFEMEA, maio/1995; CFEMEA, junho/1995.

debates⁷⁵, confirmou a força e o vigor do movimento de mulheres, dando-lhes espaço próprio para ratificar⁷⁶ suas demandas e realidades. A comprovação aparece nas palavras de Vargas, coordenadora regional das ONGs da América Latina e do Caribe no Fórum de Huairou, para quem

(...) el primer dato a tener en cuenta es el hecho de que esta Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer ha incorporado, más que ninguna de las anteriores, al movimiento de mujeres en su enorme y rica diversidad, o, para decirlo en términos, más justos, el movimiento de mujeres ha hecho suyo el ‘proceso hacia Beijing’, imprimiéndole sus dinámicas y expectativas, sus limitaciones y sus posibilidades, sus grandezas y sus misérias (1995, p. 173).

⁷⁵ Eram 380 atividades diárias, distribuídas em salas e tendas espalhadas numa área de 40 hectares, ou seja, três vezes maior que a da Conferência Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, em 1992.

⁷⁶ Os fóruns paralelos são, na verdade, o resultado de um processo que tem início com as chamadas “PrepCons” – conferências preparatórias que precedem a Conferência oficial e mesmo o Fórum de ONGs. Nessas conferências preparatórias, realizadas em diversas regiões do mundo ao longo do ano que antecede o evento maior, a articulação e interferência das ONGs é possibilidade concreta. Nesse sentido, o Fórum de ONGs serve apenas como instrumento de pressão sobre os governos presentes e de visibilidade às demandas previamente acatadas. Vide a respeito Schumacher, 1995a.

5

Definindo interesses, estabelecendo preferências: as ONGs, o Brasil e a Conferência de Beijing

5.1.

Abrindo a “caixa-preta” do Estado

Ao enfatizar o Estado como a unidade de análise das Relações Internacionais e privilegiar a racionalidade e o auto-interesse como bases do comportamento estatal, o realismo consagrou duas representações como hegemônicas na disciplina: primeiro, o Estado seria visto como uma “caixa-preta” e seu comportamento determinado pelos constrangimentos externos, ou seja, do próprio sistema; segundo, sendo os Estados as unidades *par excellence* do sistema internacional, este deveria ser percebido como um jogo de bilhar, onde “bolas de bilhar” interagem.

De acordo com essa abordagem tradicional, cuja sustentação é dada pela característica anárquica do sistema, o Estado é a unidade exclusiva de decisão da política externa, a entidade homogênea e coesa apta a interagir com as demais unidades políticas soberanas existentes. Dessa perspectiva, de pouca ou nenhuma importância seriam os conteúdos das “bolas de bilhar”, mantendo-se, por isso, fechadas suas “caixas-pretas”.

A excessiva simplificação do entendimento realista do Estado como bloco coeso e monolítico fomentou, na disciplina das Relações Internacionais, o descontentamento com as abordagens predominantes, incentivando a reformulação dos estudos sobre o processo decisório de política externa nessa área acadêmica. A partir do desenvolvimento da subárea de Análise de Política Externa (APE) e do reconhecimento da necessidade de se abrir a “caixa-preta” do Estado, produziu-se substancial mudança nos estudos sobre decisão.

No novo contexto, os Estados passam a ser vistos não como abstrações indivisíveis, mas como englobadores de inúmeras instâncias, representativas de

influências e interesses variados⁷⁷. Firmou-se, com isso, o reconhecimento de que a análise tradicional da política externa – sustentada na *realpolitik*, na unitariedade do ator estatal e no foco sobre o interesse do Estado – é insuficiente para explicar as decisões de política exterior (Gerner, 1995, p. 19).

É no amplo espaço de proposição aberto pelas abordagens alternativas de política externa que se insere a presente análise. Essas perspectivas têm em comum a constatação de que a concepção exclusivamente estatal da política externa não reflete a realidade, já que a política externa é uma atividade “altamente interativa”, que envolve “múltiplos níveis de análise” no entendimento das escolhas e decisões políticas (*idem*, p. 21).

Paralelamente ao campo analítico da APE, as teorias liberais questionam o caráter unitário do Estado, bem como a artificialidade da dicotomização entre as esferas de atuação doméstica e internacional. Ao propor sua teoria liberal, Moravcsik (1997) parte da compreensão de que as relações Estado-sociedade, ou seja, as interações dos Estados com o contexto social doméstico e transnacional onde estão inseridos, têm impacto substantivo na ação estatal. Para esse autor, o relacionamento dos entes estatais com a sociedade doméstica e transnacional influencia as preferências estatais, moldando o comportamento dos Estados. Nesse sentido, a política externa dos países não seria produto exclusivo da interação entre os Estados na arena internacional, como num jogo de bilhar. Longe disso, seria também determinada pelas relações dos Estados com suas sociedades domésticas e transnacionais.

⁷⁷ Snyder, Bruck e Sapin (1962), uns dos percussores das teorias do processo decisório e fundadores da subárea de Análise de Política Externa no campo das Relações Internacionais, atentaram para a necessidade de se compreenderem as interações intergovernamentais para o entendimento da política externa dos Estados. A contribuição desses autores para a teoria das Relações Internacionais foi identificar, segundo Hudson (2002), um ponto de intersecção entre as variáveis de ordem material e ideacional que determinam o comportamento estatal: o tomador de decisão. Desde então, diferentes perspectivas analíticas foram desenvolvidas em contraposição ao modelo clássico do Estado como ator unitário, voltando-se para a compreensão da política externa por meio da exploração da dinâmica política doméstica. A título de exemplo, destacamos algumas: “*group dynamics*” (Janis, 1982), “*organizational process and bureaucratic politics*” (Allison, 1971), “*psychological and societal milieu*” (Sprout e Sprout, 1956).

Três suposições centrais servem de sustentação à teoria liberal de Moravcsik de que o relacionamento dos Estados com as sociedades doméstica e transnacional molda o comportamento estatal. A primeira dessas suposições toma a política “de baixo para cima”, já que dá primazia aos indivíduos e grupos sociais, os quais definem seus interesses materiais e ideacionais de maneira racional, independentemente da política vigente. Para satisfazerem seus interesses, num ambiente onde operam constrangimentos como disponibilidade de recursos, conflitos de valores e variações nas influências políticas, os indivíduos e grupos agem por meio de barganhas e trocas políticas e ação coletiva (*idem*, p. 516).

Na teoria liberal de Moravcsik, a definição das preferências e interesses dos atores é central. Moravcsik rejeita a idéia utópica e idealista de harmonia automática de interesses na sociedade. Para ele, condições sociais contribuem para delinear o comportamento dos atores auto-interessados, levando tanto à cooperação quanto ao conflito. A cooperação ou o conflito dependem do grau de ocorrência dos três fatores mencionados acima – crenças divergentes, disponibilidade de recursos e desigualdades nas influências políticas. Em situações de relativa disponibilidade de recursos, divergências valorativas insignificantes e acesso mínimo dos atores à política, os atores tendem a convergir para a cooperação. Em situações inversas, quando impera a insuficiência de recursos, quando o poder social é desigualmente distribuído e apenas certos grupos gozam de prerrogativas de acessibilidade ao poder político, é mais provável o conflito (*idem*, p. 517).

A segunda suposição da teoria de Moravcsik está relacionada à representação das preferências estatais. Os Estados – ou quaisquer outras instituições políticas – representam os diversos subconjuntos de indivíduos existentes na sociedade doméstica, “on the basis of whose interests state officials define state preferences and act purposively in world politics” (*idem*, p. 518). Na concepção liberal, o Estado não é meramente um ator, mas, mais que isso, uma entidade representativa dos indivíduos e grupos domésticos. É o ente responsável por traduzir em política governamental – doméstica ou externa – as preferências dos mais variados atores sociais, os quais se voltam para o Estado com vistas a atingir objetivos de difícil alcance pela iniciativa exclusivamente privada. Isso não quer dizer que o Estado constitui uma representação política universal, com todos os atores sociais gozando de igual acesso à política estatal. Todo governo,

segundo Moravcsik, representa alguns indivíduos e grupos de forma mais completa do que outros (*ibidem*).

Segundo Moravcsik, tomadas em conjunto, as duas premissas acima desenvolvidas – primazia dos atores sociais e representação das preferências desses atores sociais pelo Estado – indicam que os Estados

do not automatically maximize fixed, homogeneous conceptions of security, sovereignty, or wealth per se, as realists and institutionalists tend to assume. Instead they are, in Waltzian terms, ‘functionally differentiated’; that is, they pursue particular interpretations and combinations of security, welfare, and sovereignty preferred by powerful domestic groups enfranchised by representative institutions and practices (*idem*, p. 519).

A terceira suposição está pautada na interdependência entre as preferências dos diversos Estados que conformam o sistema internacional, o que leva Moravcsik a admitir a interferência de constrangimentos externos – como as preferências de outros Estados – sobre as preferências estatais. Cada Estado busca a realização de suas preferências sob o constrangimento de outros Estados, que também possuem suas preferências. Moravcsik rejeita, por conseguinte, tanto a premissa realista de tratar as preferências estatais como se naturalmente conflitivas, como a premissa institucionalista de tratá-las como parcialmente convergentes. Admite, ao contrário, variação permanente e constante na configuração das preferências estatais, que será determinada pelo grau de convergência ou divergência em relação às preferências dos outros Estados (*idem*, p. 520).

A conclusão a que se chega com a tentativa de Moravcsik de “levar em conta as preferências” – como o título do artigo indica – é de que tanto as preferências de atores sociais domésticos, como as preferências de atores internacionais são capazes de influenciar o processo decisório de política externa. Longe de querer entender a política externa a partir da ênfase no Estado e negligência da sociedade – doméstica ou internacional –, o que a teoria proposta por Moravcsik indica é a imprescindibilidade de se atentar para a interação entre governo e sociedade, já que o contexto social doméstico e transnacional impacta substantivamente nas preferências estatais, influenciando o comportamento dos Estados no plano internacional.

A centralidade dada por Moravcsik a atores sociais não-governamentais que influenciam as preferências estatais e transformam a natureza e os termos do debate político, interferindo, por conseguinte, na formulação das políticas de governo – inclusive da política externa –, coaduna-se com o escopo da pesquisa aqui desenvolvida. Por certo, a ênfase nos indivíduos e grupos da sociedade civil, bem como a percepção do Estado como unidade representativa dos interesses e preferências dos atores sociais domésticos – duas premissas de Moravcsik – permite-nos compreender o processo de formulação e definição da política externa brasileira, particularmente a partir da década de 1980, na sequência do retorno à ordem democrática no país e do fenômeno da internacionalização.

Isso porque, a atuação desses novos condicionantes, como visto, atinge a natureza mesma do modelo de condução da política externa brasileira, relativizando de forma significativa a tradicional autonomia do Executivo no fazer político brasileiro e fomentando, com isso, a formulação de um novo paradigma de ação diplomática, calcado na relevância do indivíduo como “ser político” e na ênfase da institucionalização de uma “diplomacia pública”. É esse o contexto dos governos democráticos brasileiros, em especial do governo Cardoso, o qual, pautado na diretriz de fortalecimento da relação governo-sociedade, aprofundou a aproximação do Itamaraty com a sociedade civil, intensificando o diálogo com diversas entidades sociais e ampliando, assim, o escopo de atuação social no processo decisório da política externa, dando lugar de destaque às ONGs.

No âmbito específico da Conferência de Beijing (1995), as contribuições de Moravcsik, em especial as duas premissas ressaltadas, ajudam-nos a avaliar a maneira como se deram, em efetivo, o estabelecimento de um espaço de manifestação social aberto às demandas e interesses dos movimentos de mulheres naquele evento e a diminuição do característico insulamento institucional do Itamaraty. Ao fazê-lo, permite-nos inferir sobre a real participação desses estratos sociais, particularmente das ONGs, feministas ou não, no processo de negociação brasileiro para Beijing e na elaboração da agenda política internacional do país para aquela Conferência.

5.2.

“Beijing é aqui!”: o processo de preparação do Brasil para a Conferência de Beijing⁷⁸

A IV Conferência Mundial sobre a Mulher, realizada pelas Nações Unidas, na capital chinesa de Beijing, em setembro de 1995, representou o pretexto, senão a oportunidade, para a articulação do movimento de mulheres no Brasil. Ao longo de quase dois anos, desde os fins de 1993, uma diversidade de mulheres, ora vinculadas a organizações, ora não, uniu-se no esforço coletivo de avaliar as conquistas até então alcançadas e de contribuir para a trajetória de fortalecimento da condição feminina no mundo.

A preparação brasileira para a Conferência de Beijing pode ser dividida em duas instâncias de participação (Schumacher, 1995b): um processo oficial, de iniciativa do governo brasileiro, e outro não-oficial, promovido pela sociedade civil, organizada sob a forma de uma “Articulação de Mulheres Brasileiras para Beijing”⁷⁹. Nessas duas instâncias de participação, ONGs envolvidas com as mais diferentes temáticas interferiram e influenciaram a delimitação dos interesses e

⁷⁸ Para a elaboração deste subtítulo, foram utilizadas informações presentes em importantes documentos e relatórios, como o “Relatório Geral sobre a Mulher na Sociedade Brasileira”, elaborado por iniciativa do governo federal; os documentos “IV Conferência Mundial das Nações Unidas sobre a Mulher – Igualdade, Desenvolvimento e Paz – Síntese do Documento das Mulheres Brasileiras” e “Avaliação do Fórum de ONGs e da IV Conferência Mundial sobre a Mulher – Beijing 1995”, ambos preparados pela AMB – Articulação de Mulheres Brasileiras, e “IV Conferência Mundial sobre a Mulher – Beijing, China – 1995”, elaborado pelo CNDM – Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, com o apoio da Organização das Nações Unidas. Também nos valem as significativas percepções de mulheres (e homens) atuantes no processo de preparação do Brasil para a Conferência de Beijing e da cobertura feita por um dos mais importantes veículos de disseminação de informações sobre a Conferência: o jornal informativo Fêmea.

⁷⁹ A divisão do processo preparatório brasileiro para Beijing em “oficial” e “não-oficial” não significa que tenham ocorrido de maneira desarticulada ou sem a participação dos componentes de um no outro. Como veremos mais detalhadamente ao longo do capítulo, nos eventos realizados por e em cada uma dessas instâncias, eram comuns a presença e a interferência tanto de representantes do governo como do movimento de mulheres. O próprio CNDM – Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, integrante do Comitê Nacional e basicamente a própria delegação oficial a Beijing, era representativo dessa articulação entre “oficial” e “não-oficial”, já que composto por representantes governamentais e do próprio movimento de mulheres.

preferências do Brasil, ajudando na definição da agenda política do Itamaraty e da própria posição brasileira em Beijing.

O processo oficial de preparação do Brasil tem início, em 08 de dezembro de 1993, com a criação, por decreto do Presidente da República, do Comitê Brasileiro para a IV Conferência Mundial sobre a Mulher – o Comitê Nacional –, constituído por representantes de diversos Ministérios e outros órgãos governamentais, como o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, além do Fórum Nacional de Presidentas de Conselhos Estaduais da Condição e dos Direitos da Mulher⁸⁰.

O objetivo maior do Comitê Nacional era a elaboração de um relatório sobre a situação da mulher no Brasil – o “Relatório Geral sobre a Mulher na Sociedade Brasileira” –, que seria apresentado pelo governo brasileiro à Organização das Nações Unidas (ONU) como parte da preparação do país para a Conferência de Beijing. Para a coleta de dados e informações que pudessem subsidiar a feitura do Relatório Geral, foi estabelecida uma agenda nacional de cinco seminários a serem realizados mediante a participação da sociedade civil, em especial do movimento de mulheres, que, desde a Rio-92, vinha ganhando visibilidade no cenário brasileiro. Sob a coordenação e promoção do Ministério das Relações Exteriores – Itamaraty – e o apoio da Agência Brasileira de Cooperação e de organismos da ONU⁸¹, foram realizados entre abril e agosto de 1994, na sequência seguinte:

1. **“Gênero e Relações de Poder”** – realizado em abril de 1994, na capital baiana de Salvador, organizado pelo Núcleo de Estudos Interdisciplinares da Universidade Federal da Bahia (NEIM/UFBA);

⁸⁰ Para a composição detalhada do Comitê Nacional, vide: CNDM. **IV Conferência Mundial sobre a Mulher** – Beijing, China, 1995. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 1996, p. 348-350.

⁸¹ UNIFEM, UNESCO, PNUD, UNICEF, OMS/OPS, CEPAL, OEA, FNUAP. Fonte: BRASIL. MRE. **Relatório Geral sobre a Mulher na Sociedade Brasileira** – IV Conferência Mundial sobre a Mulher: Ação para Igualdade, Desenvolvimento e Paz – Pequim 1995. Apresentação do Ministro de Estado das Relações Exteriores, Celso Amorim, Brasília, dezembro de 1994.

2. **“Políticas Econômicas, Pobreza e Trabalho”** – realizado em maio de 1994, no Rio de Janeiro, sob a organização do Comitê Técnico da Conferência no Brasil;
3. **“Violência Contra a Mulher”** – ocorrido em São Paulo, em maio de 1994, com organização do Conselho Estadual da Condição Feminina de São Paulo, do Núcleo de Estudos da Mulher e Gênero da Universidade de São Paulo (NEMGE/USP) e da Ordem dos Advogados do Brasil – Seção São Paulo;
4. **“Mulher – Educação e Cultura”** e **“Saúde da Mulher”** – realizados em junho de 1994, na capital Porto Alegre/RS, tendo sido organizados pelo Núcleo Mulher do IFCH/UFRGS;
5. **“Propostas e Perspectivas para a próxima Década e Cooperação Internacional”** – ocorrido na capital federal Brasília/DF, em agosto de 1994, e organizado pelo Comitê Nacional⁸².

Além dos cinco, outros dois seminários, organizados pelo Fórum Nacional de Presidentas de Conselhos da Condição e dos Direitos da Mulher, subsidiaram a elaboração do Relatório Geral brasileiro: o primeiro, em maio de 1994, em Belém, trabalhou o tema “Prostituição e Tráfico de Mulheres”; o segundo, no Rio de Janeiro, em julho de 1994, problematizou a temática “Políticas Públicas sob a ótica de gênero”.

Em cada um desses seminários era preparado um relatório com as principais discussões levantadas, além de estatísticas, diagnósticos e recomendações gerais às Nações Unidas e ao governo brasileiro. As consultoras e reladoras, indicadas pelo Comitê Nacional, eram mulheres ligadas, de alguma forma, às questões relativas à problemática de gênero, fossem como pesquisadoras, fossem como militantes feministas provindas do movimento de mulheres⁸³. A colaboração de

⁸² Para uma visão mais pormenorizada dos seminários oficiais, vide Costa, P. G. P., 1997 ou cada um dos relatórios individuais.

⁸³ Consultorias e respectivas consultoras: Temas Gerais: 1 - “Políticas Públicas e Ação do Movimento de Mulheres” – Leila Andrade Linhares Barsted e Rosane Reis; 2 - “A Mulher Perante o Ordenamento Jurídico Nacional” – Luiza Nagib Eluf (Direito Penal) e Silvia Pimentel (Direito Civil); 3 - “Perspectivas e Estratégias de Ação para a Próxima Década” – Vera Lúcia Soares.

especialistas na elaboração do Relatório Geral era recomendação da própria Secretaria da Conferência, que via nessa a melhor forma para se garantirem veracidade e qualidade ao documento. Refletia, ainda, não apenas o redimensionamento da política externa brasileira – que, pautando-se no binômio representatividade/eficácia, tal como visto no Capítulo III, passava a valorizar uma “diplomacia pública” –, mas também a preocupação do Itamaraty em ampliar seu estoque de conhecimento especializado⁸⁴. As participantes dos cinco seminários, por sua vez, eram, em sua grande maioria, representantes de organizações de mulheres ou feministas, empenhadas direta ou indiretamente na luta pela consolidação da igualdade de gênero.

Ressalte-se a novidade do processo, já que pela primeira vez o governo brasileiro consultava a sociedade com o intuito de elaborar um relatório sobre a vida e a situação das mulheres no país. Nas conferências anteriores, sequer foram preparados documentos “que merecessem um lugar nos arquivos do Ministério das Relações Exteriores” (Saffioti, 1995, p. 200). Além disso, não era mais possível ignorar as vozes da sociedade civil, sobretudo das ONGs ou de feministas independentes.

Temas Específicos: 4 - “Mulher, Pobreza e Desenvolvimento” – Lena Lavinias; 5 - “Mulher e Trabalho” – Maria Cristina Aranha Bruschini; 6 - “Violência Contra a Mulher” – Miriam Pillar Grossi; e 7 - “Mulher, Educação e Cultura” – Fúlvia Rosemberg; 8 - “Saúde da Mulher” – Ana Maria Liepcke e Ana Cristina D’Andretta Tanaka; 9 - “Participação Política da Mulher em Todas as Esferas de Poder” – Fanny Tabak. As reladoras dos seminários temáticos foram: “Gênero e Relações de Poder” – Ana Alice Alcântara Costa; “Políticas Econômicas, Pobreza e Trabalho” – Bila Sorj; “Violência contra a Mulher” – Sueli Carneiro; “Mulher: Educação e Cultura” e “Saúde da Mulher” – Jussara Reis Prá e Ana Maria Costa, respectivamente; “Cooperação Técnica Internacional” – Ana Teresa Toni. A relatora geral do documento brasileiro foi Luiza Nagib Eluf e sua assessora técnica, Heleieth Saffioti. Fonte: BRASIL. MRE. **Relatório Geral sobre a Mulher na Sociedade Brasileira** – IV Conferência Mundial sobre a Mulher: Ação para Igualdade, Desenvolvimento e Paz – Pequim 1995, Brasília, dezembro de 1994.

⁸⁴ Uma das consequências do tradicional insulamento do Itamaraty, segundo Bila Sorj, em entrevista realizada em 13 de dezembro de 2006, era a falta de conhecimento especializado da instituição sobre determinados temas, como a questão da mulher. Para a consultora, o despreparo sobre assuntos emergentes no âmbito internacional teria aberto espaço para a cooperação entre Itamaraty, ONGs e academia.

Durante os cinco meses em que foram realizados os seminários oficiais, “foram recolhidas contribuições de todo o País, das mais variadas formas, com a participação ampla e democrática de todos os segmentos sociais interessados” (BRASIL, 1994, p. 3). Prevaleceu uma atmosfera de “diálogo e colaboração entre Governo e movimento de mulheres”, com a permanente “consulta à sociedade civil, (...) no período de elaboração dos estudos e de realização dos seminários temáticos, cujos conteúdos estavam de acordo com as propostas do movimento de mulheres” (Libardoni, 1996, p. 25).

Ainda que, para algumas feministas, a atuação do movimento de mulheres brasileiro não tenha se dado da forma como se esperava (Soares, 1995a), sua presença nas negociações ajudou a delimitar com tecnicidade e qualidade a política externa brasileira para Beijing, logrando ao Brasil participação de destaque, senão de liderança em várias questões relacionadas à mulher.

Em que pesem, ainda, as críticas de que o relatório final do governo brasileiro para a Conferência de Beijing tenha ficado aquém dos anseios e expectativas do movimento de mulheres (Libardoni, 1996), mesmo tendo sido aperfeiçoado após o último e conturbado seminário realizado em Brasília⁸⁵, há que se reconhecer a riqueza do processo de sua elaboração. Inegavelmente, sociedade civil e governo atuaram lado a lado no processo de definição da política para Beijing. Daí se poder dizer, como o fez Schumacher (1995c) no discurso de

⁸⁵ Conforme relato do informativo Fêmea, publicado pelo CFEMEA (Centro Feminista de Estudos e Assessoria), no artigo intitulado “Relatório oficial não agrada”, no seminário de Brasília, “[l]ogo após a leitura do documento, a relatora foi interrompida, diversas vezes por representantes de organizações de mulheres, que alegaram ser o texto superficial por deixar de lado contribuições importantes inseridas nos relatórios parciais, dos encontros anteriores (Salvador, Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre), além de apresentar dados que não correspondem a realidade” (CFEMEA, agosto/1994, p. 12). Foi sugerido que as consultoras do Itamaraty naquele processo, Heleieth Saffioti (assessora da relatora) e Vera Soares (responsável pela elaboração da Plataforma de Ação) participassem, junto com Luiza Nagib Eluf, da elaboração do relatório final. A proposta, no entanto, foi desconsiderada pelo Itamaraty, ocorrendo o mesmo com a sugestão de que a relatora final se reunisse com as consultoras temáticas e reladoras dos seminários antes de apresentar ao Comitê Nacional, o documento final. Face aos acontecimentos, entendeu-se por bem realizar um novo encontro com o movimento de mulheres para avaliar o relatório, após a reunião de Mar del Plata (*ibidem*).

abertura da Conferência Nacional, que “a mobilização das mulheres brasileiras transcende a própria Conferência de Beijing”.

De qualquer forma, o diagnóstico revelado pelo “Relatório Geral sobre a Mulher na Sociedade Brasileira” foi de que

persistem desigualdades no acesso ao emprego e nas áreas de ocupação, bem como com relação aos salários; as mulheres constituem maioria no setor informal da economia e no subemprego; cresce o número de famílias pobres monoparentais sob responsabilidade de mulheres; as mulheres estão ausentes do poder e das instâncias de decisão em todas as estruturas hierárquicas; a violência social e doméstica, física e sexual, é um dado presente no cotidiano feminino; os mecanismos de promoção da igualdade de gênero são frágeis e insuficientes; apesar do acesso equitativo à educação, esta permanece diferenciada em função do gênero e segrega mulheres e homens por área de ocupação acentuando-se o problema na área de formação profissional; não existe assistência satisfatória à saúde da mulher, pois os serviços disponíveis não a atendem em todas as fases da vida em função da limitação de recursos do setor público; a legislação brasileira ordinária ainda não foi atualizada de forma a promover a igualdade entre homens e mulheres, conforme preconizado pela Constituição Federal; a interpretação das leis pelo Judiciário ainda não atende satisfatoriamente aos princípios da igualdade de gênero, apesar dos avanços da Constituição Federal; às desigualdades de gênero somam-se as desigualdades sócio-econômicas, raciais e étnicas (BRASIL, 1994, p. 67-68).

Para que se reverta essa realidade, foram propostas estratégias nacionais, algumas excessivamente genéricas e de difícil implementação, enquanto outras, mais específicas, de consecução mais viável:

A eliminação dos obstáculos estruturais que impedem a participação das mulheres na tomada de decisões e o estímulo para que participem das diversas formas de poder; a divisão equilibrada das responsabilidades no âmbito do público e do privado entre ambos os sexos; o estabelecimento de garantias para que mulheres e homens possam participar da definição das políticas econômicas e sociais, dentro de uma visão de desenvolvimento sustentável, com justiça social e equidade de gênero; a incorporação à legislação nacional dos compromissos assumidos nas Conferências Mundiais da ONU, bem como nos Pactos e Convenções Internacionais; o cumprimento de acordos internacionais que coíbem o tráfico de mulheres; o estabelecimento de medidas concretas para combater o racismo e qualquer outra forma de discriminação; o reconhecimento de que o desenvolvimento do País não pode ser deixado simplesmente às “forças de mercado”, pois o progresso econômico deve ser acompanhado de medidas que tornem a igualdade uma realidade; o estabelecimento de sistemas de coletas de dados que retirem as mulheres da situação de invisibilidade; a necessidade de capacitação específica de profissionais de administração pública na questão de gênero; a necessidade de as redes de ensino incorporarem a perspectiva de gênero em suas ações de docência e pesquisa (*idem*, p. 68-69).

Finalmente, duas áreas são identificadas como críticas, requerendo, por isso, tratamento prioritário: 1. pobreza, violência e impunidade (*idem*, p. 69); 2. organismos governamentais e políticas de igualdade (*idem*, p. 70). O combate à pobreza passa pela criação de programas e meios específicos que permitam às mulheres erradicá-la, como a capacitação para o trabalho. A eliminação da violência contra a mulher, por sua vez, requer que se cumpram os instrumentos legais a esse respeito. É importante, ainda, que a violência doméstica seja reconhecida como violação de direitos humanos fundamentais e que se ampliem e aprimorem os serviços de assistência às mulheres. No tocante à impunidade, sugere-se que sejam aprimorados os serviços de recebimento de denúncias e facilitado o acesso das mulheres à Justiça. Na segunda área crítica, a recomendação é de que sejam criados organismos estatais específicos e que se aprimorem os já existentes. Há ainda a recomendação de se reestruturar o órgão federal de defesa dos direitos da mulher, garantindo-lhe maior autonomia administrativa e financeira.

A outra esfera de participação do Brasil na Conferência de Beijing se deu no âmbito do processo de mobilização da sociedade civil, em especial do movimento organizado de mulheres – ONGs – e de ativistas independentes. Desde meados de 1993, quando a Conferência do Cairo sobre população e desenvolvimento liderava a agenda internacional, iniciaram-se as discussões sobre o envolvimento das brasileiras na Conferência de Beijing. Era ponto comum entre as mulheres a importância do evento para reunir esforços e, com isso, rearticular e fortalecer o movimento.

No final de janeiro de 1994, em reunião realizada no Rio de Janeiro, com a presença de quase uma centena de mulheres de mais de quinze estados da Federação brasileira, o movimento de mulheres brasileiras rejeitou formalmente os recursos financeiros oferecidos pela USAID – Agência Internacional de Desenvolvimento dos Estados Unidos –, por conta de sua trajetória de colaboração a regimes ditatoriais, particularmente o brasileiro (1964-1985), e de sua postura afirmativa em relação ao controle populacional, postura esta vista como contrária à fertilidade e ao livre exercício da maternidade por parte das mulheres (Articulação de Mulheres Brasileiras, 1995a, p. 2).

Nessa mesma reunião de caráter nacional, sete feministas representantes de ONGs nacionais com representação no Rio de Janeiro⁸⁶ criam a “Articulação de Mulheres Brasileiras rumo a Beijing”⁸⁷. Essa “articulação” era formada por uma Secretaria Executiva, composta por aquelas feministas iniciais (integrantes da “Articulação das Mulheres Rio/Pequim 95”) e um Comitê Nacional composto por uma representante de cada um dos 26 Fóruns e Articulações Estaduais⁸⁸, prevalecendo para suas escolhas o esquema de rodízio para cada reunião.

A AMB tinha três objetivos pré-definidos: integrar uma ampla quantidade – o maior número possível – de grupos de mulheres e ONGs aos debates da IV Conferência Mundial das Mulheres; fazer com que os debates gerados pela Conferência servissem ao fortalecimento dos grupos de mulheres e ao desenvolvimento de ações que levassem em conta as relações de gênero; e, por

⁸⁶ Hildézia Medeiros/CACES (Centro de Atividades Culturais, Econômicas e Sociais); Madalena Guilhon/CEMINA (Centro de Projetos da Mulher); Maria Rita Taulois/IDAC (Instituto de Ação Cultural); Marta de Oliveira/ISER (Instituto de Estudos da Religião); Santinha Tavares dos Santos/CMB (Centro da Mulher Brasileira); Schuma Schumacher/REDEH (Rede de Defesa da Espécie Humana); Wania Sant’Anna/FASE (Federação de Órgãos para Assistência).

⁸⁷ Como seu objetivo maior era articular a intervenção nacional do movimento de mulheres na Conferência de Beijing, a “Articulação de Mulheres Brasileiras rumo a Beijing” (AMBB) nasce com data para morrer: dezembro de 1995. Ganha sobrevida, no entanto, pelo sucesso de sua atuação. Aqui, nos referiremos tanto a uma quanto a outra como “articulação” ou tão somente “AMB”.

⁸⁸ Pró-Articulação de Mulheres Acreanas rumo a Beijing (Acre); Fórum de Entidades Autônomas de Mulheres de Alagoas; Pró-Articulação de Mulheres do Amazonas rumo a Beijing; Articulação de Mulheres do Amapá; Fórum de Mulheres de Salvador (Bahia); Pró-Articulação de Mulheres do Ceará – Pequim 95; Fórum de Mulheres de Brasília (Distrito Federal); Pró-Articulação de Mulheres do Espírito Santo; Articulação de Mulheres de Goiás para Beijing; Pró-Articulação de Mulheres do Maranhão rumo a Beijing; Articulação de Mulheres Minas-Pequim (Minas Gerais); Pró-Articulação de Mulheres de Campo Grande (Mato Grosso do Sul); Pró-Articulação de Mulheres do Mato Grosso; Articulação de Mulheres do Pará; Fórum de Mulheres Paraibanas Rumo a Beijing (Paraíba); Fórum de Mulheres de Pernambuco; Fórum de Mulheres do Piauí; Pró-Articulação de Mulheres do Paraná rumo a Pequim; Articulação de Mulheres do Rio de Janeiro – Beijing 95; Pró-Articulação de Mulheres do Rio Grande do Norte; Fórum de Mulheres Gaúchas rumo a Pequim (Rio Grande do Sul); Fórum de Mulheres de Florianópolis (Santa Catarina); Fórum Estadual de Mulheres de Sergipe; Fórum de Mulheres de São Paulo para Avaliação da Década; Fórum de Mulheres de Rondônia; Fórum de Mulheres de Roraima. Fonte: Articulação de Mulheres Brasileiras, 1995a.

fim, produzir um balanço sobre a situação das mulheres no Brasil na última década, sob a ótica das organizações de mulheres, obtendo, com isso, subsídios para a elaboração de propostas (Articulação de Mulheres Brasileiras, 1995b, p. 1).

Sob o slogan “Beijing é Aqui!”, a AMB provocou a articulação e organização de grupos de mulheres brasileiras nos Fóruns e Articulações Estaduais, recarregando as energias do movimento de mulheres em 25 Estados e no Distrito Federal, onde foram realizados 91 eventos, com a participação de mais de 800 organizações (Articulação de Mulheres Brasileiras, 1995a, p. 2)⁸⁹. A partir das inúmeras atividades – encontros, seminários temáticos, jornadas, pesquisas, atividades culturais –, foram elaborados 22 documentos/diagnósticos⁹⁰, que demonstraram, conforme documento da AMB (Articulação de Mulheres Brasileiras, 1995b, p. 2), “a complexa realidade das mulheres e a situação de desigualdade social no país”.

A grande motivação dessas mulheres era, segundo Soares,

a vontade de participar de um processo nacional a partir de uma perspectiva descentralizada, pluralista e democrática, com o objetivo de avançar na busca de alternativas que permitam ganhar maior autonomia de suas organizações e na elaboração de diagnósticos da situação das mulheres, ampliar a legitimidade e o reconhecimento dos movimentos de mulheres, e conquistar uma maior capacidade propositiva sobre todas as questões que dizem respeito à nossa vida (1995a, p. 181).

Havia ainda “a intenção de influir na elaboração do relatório do governo brasileiro, embora sem comprometer a agenda do movimento em função da agenda oficial” (*ibidem*). Outra motivação era a participação nas atividades da Coordenação Regional de ONGs da América Latina e do Caribe, de forma a articular os movimentos de mulheres e ONGs da região⁹¹.

⁸⁹ Sobre a mobilização dos Estados brasileiros para a Conferência Nacional, vide CFEMEA. **Fêmea**. Brasília, Ano III, n. 25, março, 1995.

⁹⁰ Sendo o “Documento das Mulheres Brasileiras para a IV Conferência Mundial sobre a Mulher” a síntese dessas perspectivas localizadas.

⁹¹ Para articular os movimentos de mulheres e permitir-lhes atuação organizada nos processos oficiais da Conferência para as ONGs, dividiram-se os países em cinco regiões distintas, onde se estabeleceram coordenações: América Latina e Caribe, Europa e América do Norte, África, Países Asiáticos e Países do Pacífico. A coordenação regional de ONGs da América Latina e Caribe ficou a cargo de Virginia Vargas, da ONG feminista peruana, Flora Tristan.

Assim, a partir dos Fóruns e Articulações Estaduais, a AMB foi envolvendo

grupos de mulheres com marcada orientação feminista ou não, ONGs feministas, ONGs que têm as mulheres como grupo central de seus trabalhos ou não, grupos de mulheres atuantes em sindicatos, associações profissionais e de bairros, partidos políticos, igrejas, centros acadêmicos, além de outras organizações da sociedade civil (...) (Articulação de Mulheres Brasileiras, 1995a, p. 2).

Todo esse processo culminou com a realização da Conferência Nacional de Mulheres Brasileiras Rumo a Beijing'95, realizada de 15 a 18 de junho de 1995⁹², no Rio de Janeiro, congregando centenas de mulheres (mais de 700) de 25 dos 26 Estados da Federação brasileira⁹³. Segundo a AMB (Articulação de Mulheres Brasileiras, 1995a, p. 3), mulheres que, “deslocando-se por muitos milhares de quilômetros do país (...), (...) trouxeram no rosto, nas falas e propostas o cotidiano marcado pela diversidade regional, racial, étnica, etária, opção sexual, complexidade física, credo, inserção política”. Era a representação viva da diversidade do movimento de mulheres e da natureza múltipla da Articulação de Mulheres Brasileiras para Beijing⁹⁴.

⁹² Inicialmente prevista para ocorrer de 19 a 21 de maio de 1995, a Conferência Nacional acabou transferida para o período de 15 a 18 de junho de 1995. Nos quatro dias de Conferência, foram realizados dois painéis: um, contextualizando o processo brasileiro e latino-americano rumo à IV Conferência Internacional sobre a Mulher, com a participação de Wania Sant'Anna, da Secretaria Executiva Nacional, e Rosemary Madden, do Foro de ONGs da América Latina e do Caribe; o outro, tripartido, enfocando questões como Democracia e Cidadania (Senadora Benedita da Silva – PT/RJ), Conferências Internacionais e o movimento de mulheres (Sônia Corrêa, do IBASE) e globalização e desenvolvimento (Regina Festa da USP). As participantes da Conferência Nacional reuniram-se em 15 grupos de trabalho para discutir e definir propostas frente aos Poderes Legislativo e Judiciário e com relação à IV Conferência Mundial sobre a Mulher, além de estratégias para a atuação do movimento de mulheres no Brasil. Fonte: CFEMEA. **Fêmea**. Brasília, Ano III, n. 29, junho, P. 8-9, 1995.

⁹³ Apenas Tocantins não estava representado.

⁹⁴ A Mesa de Abertura da Conferência foi representativa dessa diversidade, já que, além de pessoas do próprio movimento de mulheres e representantes de ONGs, contava com representantes governamentais. Foi presidida por Hildésia Alves de Medeiros, da Secretaria Executiva, contando ainda com Schuma Schumacher, representante da Articulação de Mulheres Brasileiras para Beijing'95; Rosemary Madden, da Coordenação do Foro de ONGs da América Latina e do Caribe; Ministro José Augusto Lindgren Alves, da Divisão das Nações Unidas, do Ministério das Relações Exteriores; Rosiska Darcy de Oliveira, Presidenta do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher;

O resultado da Conferência Nacional de Mulheres Brasileiras Rumo a Beijing foi a aprovação de uma Declaração Política, contendo estratégias e perspectivas de atuação para o movimento de mulheres frente ao governo brasileiro, além de reivindicações e propostas, como o combate à violência de gênero e racial, a garantia dos direitos reprodutivos e o fortalecimento da participação das mulheres nos processos e instituições político-decisórias. O ponto mais importante da Declaração, no entanto, era a exigência de que o governo brasileiro e a comunidade internacional não retrocedessem em relação aos avanços alcançados nas conferências anteriores, e que, se possível, avançassem em suas posições⁹⁵.

Maria Ricardina Sobrinho, Coordenadora do Fórum Nacional de Organismos Governamentais sobre os Direitos da Mulher; Lídice da Mata, Prefeita de Salvador, Emília Fernandez (PTB/RS), Ana Júlia Carepa (PT/PA); Jandira Feghali (PCdoB/RJ) e Martha Suplicy (PT/SP), além de Arabella Estrela Rota, do UNICEF, representando a ONU. Fonte: CFEMEA. **Fêmea**. Brasília, Ano III, n. 29, junho, 1995.

⁹⁵ Na íntegra, as propostas da Declaração Política eram: “a). um modelo de desenvolvimento que implemente políticas públicas de combate às desigualdades sociais, étnicas e de gênero, com perspectiva de eliminar todas as formas de opressão e violência; b). a redistribuição de recursos de maneira equitativa e justa, sem discriminar as mulheres, garantindo a eliminação da miséria e a qualidade de vida; c). a garantia de serviços básicos de saúde integral em todas as fases da vida, educação não-discriminatória, serviços de creche, transporte e habitação. Queremos serviços básicos que atendam às necessidades e especificidades das mulheres; d). a garantia dos direitos reprodutivos das mulheres com a descriminalização do aborto e o seu atendimento em toda a rede de saúde pública; e). estabelecer procedimentos para regulamentar a realização das pesquisas em seres humanos, particularmente em tecnologias reprodutivas; f). manutenção dos direitos constitucionais e sua regulamentação na legislação ordinária, assegurando-se os direitos previdenciários para todas as trabalhadoras rurais e urbanas; g). garantia do direito ao trabalho a todas as mulheres, trabalhadoras rurais e urbanas, com a reforma agrária e o direito à terra, inclusive das populações indígenas, extrativistas e negras remanescentes de quilombos; h). promover o combate à violência contra as mulheres, que se expressa em todas as esferas da vida pessoal e pública. Especial atenção deve ser dada no combate ao tráfico de mulheres e menores na prostituição; i). garantir o combate à violência racial, que se expressa também na repressão policial, na ação do narcotráfico e no extermínio da população negra; j). garantia da democratização dos meios de comunicação, do acesso das mulheres a esses meios e a veiculação de imagens e conteúdos não-discriminatórios que mostrem a pluralidade do gênero feminino; k). fortalecer a participação das mulheres nos processos e instituições político-decisórias com a finalidade de alcançar o equilíbrio entre os homens e mulheres. Queremos a participação

As ONGs participantes da Conferência Nacional, por sua vez, identificaram suas prioridades, propondo aos governos latino-americanos e brasileiro a adoção e implementação de 36 recomendações para a Plataforma de Ação (Articulação de Mulheres Brasileiras, 1995a). Assim, como parte do processo preparatório para a IV Conferência Mundial sobre a Mulher, as organizações não-estatais, em especial aquelas voltadas para as mulheres – ainda que não exclusivamente –, definiram suas preferências e interesses, determinando ao Brasil um discurso notadamente progressista, influenciando, com isso, a postura diplomática brasileira em Beijing, tal como veremos mais adiante.

Dentre esses interesses e preferências, destacaram-se alguns, de maior desafio, não só pela dificuldade de consenso nas negociações que antecederam a Conferência propriamente dita, mas principalmente pela substantiva interferência que tiveram no processo decisório da política externa brasileira. Em primeiro lugar e tal como na Declaração Política das mulheres, salientou-se como de fundamental relevância

1. Reafirmar na IV Conferência Mundial da Mulher as conquistas obtidas na Conferência do Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992), na Conferência de Direitos Humanos (1993), na Conferência de População e Desenvolvimento (1994) e na Cúpula de Desenvolvimento Social (1995), avançando sobre seus limites e impedindo retrocessos em relação aos acordos já obtidos (Articulação de Mulheres Brasileiras, 1995a, p. 5).

eqüitativa das mulheres em todas as estruturas de poder, instâncias de decisão e a criação de mecanismos que garantam esta participação. O movimento de mulheres do Brasil exige que o Governo Brasileiro e a Comunidade Internacional reafirmem na IV Conferência Mundial da Mulher as conquistas obtidas na Conferência do Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992), a Conferência de Direitos Humanos (1993), a Conferência sobre População e Desenvolvimento (1994) e a Cúpula de Desenvolvimento Social (1995), avançando sobre seus limites e impedindo que posições conservadoras invistam ainda mais contra os direitos das mulheres. Que haja o reconhecimento por parte do governo brasileiro e pela comunidade internacional de que qualquer agressão à integridade física e moral das mulheres constitui violência contra os direitos humanos.”

Fonte: CFEMEA. Declaração Política. In: CFEMEA. **Fêmea**. Brasília, Ano III, n. 29, p. 9, junho, 1995.

Diante das inúmeras reservas que, como veremos adiante, ameaçavam as conquistas alcançadas pelas mulheres nas conferências anteriores⁹⁶, essa era talvez a maior reivindicação das brasileiras em Beijing. A seu lado, a preocupação em

5. Reafirmar que todos os Direitos Humanos são universais, indivisíveis, interdependentes e estão interrelacionados, reconhecendo a violação dos direitos das mulheres como violação dos direitos humanos (*ibidem*).

Propunha-se, ainda, a adoção da perspectiva de gênero e a adequação das políticas públicas brasileiras a essa orientação. Assim, recomendava-se:

2. Adotar o conceito de gênero na Plataforma de Ação, uma vez que o mesmo refere-se à construção social do **masculino** e do **feminino** e às relações que se estabelecem entre homens e mulheres, uma vez que o termo **sexo** é restritivo e se refere apenas à condição biológica, desconsiderando que as discriminações e desigualdades são de caráter cultural, social e econômico (*ibidem*);

12. Incorporar a perspectiva de gênero no planejamento, definição e implementação de políticas públicas (*idem*, p. 6).

Outra reivindicação das ONGs, com forte influência na definição da política externa brasileira para Beijing, era de que raça e etnia não constituíssem empecilhos à igualdade entre mulheres e homens⁹⁷:

11. O Estado deve-se pautar pelo princípio do bem-estar social, comprometendo-se com as políticas públicas para as mulheres, com programas de promoção da igualdade de oportunidades e de mobilidade social, principalmente para as mulheres pobres e de grupos étnico-raciais vitimizados por práticas de exclusão social; e com o uso do poder legal contra as discriminações por conta de raça, etnia, gênero, portadoras de deficiência, e preferência sexual, em distintas esferas da vida social (*ibidem*);

18. Garantir o combate à violência racial e étnica (*ibidem*);

⁹⁶ Destaque-se, aqui, a posição conservadora de um bloco de países latino-americanos, que, juntamente com o Vaticano e países fundamentalistas islâmicos, punha em questionamento temas caros às mulheres: universalidade dos direitos humanos, direitos sexuais e reprodutivos, modelo de estrutura familiar.

⁹⁷ As mulheres negras do Brasil tiveram participação decisiva no processo de preparação da Conferência de Beijing, especialmente, como veremos, no encontro preparatório de Mar del Plata. A mobilização dessas mulheres foi fundamental para que se incluísse no texto da Plataforma de Ação a preocupação com uma perspectiva étnico-racial.

21. Garantir, através da rede pública, o direito à saúde integral das mulheres, em todas as fases da vida, atentando para as especificidades raciais e étnicas; o acesso a todos os métodos anticoncepcionais com orientação médica; e a realização de abortos (*ibidem*).

No que diz respeito à educação, as organizações de mulheres propunham

27. Promover uma educação integral com perspectiva de gênero, orientada para o pleno desenvolvimento da dignidade humana, que transforme os padrões culturais discriminatórios e que contribua para construir uma sociedade igualitária (*idem*, p. 7);

28. Implementação de políticas públicas que facilitem o acesso das mulheres à educação. Adoção de projetos voltados para a escolarização de adultos que observem a realidade das mulheres de hoje (*ibidem*).

Ainda:

29. Combate à reprodução de idéias, valores e práticas discriminatórias contra a mulher e grupos étnico-raciais, presentes nos manuais pedagógicos, planos de curso, livros didáticos e no cotidiano escolar (*ibidem*).

Finalmente, são apresentadas recomendações sobre o poder das mulheres na sociedade. A proposta aí é de

33. Criar mecanismos que permitam uma participação real e igualitária das mulheres nas instâncias de decisão em todos os âmbitos da sociedade (*ibidem*).

Essas recomendações e propostas, elaboradas pelas organizações presentes na Conferência Nacional e agrupadas na “Síntese do Documento das Mulheres Brasileiras”, foram essenciais para a delimitação da política externa brasileira para Beijing, confirmando, com isso, como veremos nos tópicos seguintes, a suposição de Moravcsik (1997) de que o Estado, longe de um ator com interesses e preferências pré-definidos, estabelece sua política – no caso, a externa – a partir dos interesses e preferências de diversos subgrupos sociais.

5.3.

De Mar del Plata a Nova York, “*hacia*” Beijing: o Brasil nos fóruns regionais e internacionais preparatórios para a IV Conferência Mundial sobre a Mulher

Para as mulheres brasileiras, feministas independentes ou ligadas a organizações não-estatais, a Conferência de Beijing significou não apenas a articulação do movimento no Brasil, mas ainda, e principalmente, sua articulação com e na América Latina. Depois de estabelecida a “Articulação de Mulheres Brasileiras rumo a Beijing”, com sua Secretaria Executiva e Comitê Nacional, era a hora de se voltar para a coordenação dos movimentos latino-americanos e caribenhos para o Fórum de ONGs da América Latina e do Caribe (“Fórum de ONGs de Mar de Plata” ou “Fórum Paralelo de Mar del Plata”), a ser realizado previamente à VI Conferência Regional para a Integração da Mulher ao Desenvolvimento na América Latina e no Caribe⁹⁸, organizada pela CEPAL –

⁹⁸ A realização da VI Conferência Regional para a Integração da Mulher ao Desenvolvimento na América Latina e no Caribe remonta à Conferência do México de 1975, quando os Estados-membros das Nações Unidas concordam que os programas de ação mundial deveriam ser complementados por diretrizes regionais, dadas as diferenças existentes entre as regiões. Isso em vista, em 1977, em Havana, os países-membros da CEPAL definem e aprovam o Plano de Ação Regional sobre a Integração da Mulher no Desenvolvimento Econômico e Social da América Latina e do Caribe, estabelecendo um fórum governamental de discussão permanente sobre tal assunto – a Conferência Regional sobre a Integração da Mulher no Desenvolvimento Econômico e Social da América Latina e do Caribe. A cada três anos, o fórum se reuniria para avaliar os avanços obtidos com a implementação do PAR e definir meios de ação complementares às iniciativas em curso. Após as Conferências mundiais de Copenhague (1980) e Nairóbi (1985), quando as Estratégias para o Progresso da Mulher para o Futuro (“Estratégias de Nairóbi”) se tornam o principal instrumento de ação em nível mundial, o Plano de Ação para a América Latina e o Caribe, aprovado em 1977, torna-se o principal documento sobre a temática, no âmbito regional. Em 1991, é realizada, em Curaçao, a V Conferência Regional sobre a Integração da Mulher no Desenvolvimento Econômico e Social da América Latina e do Caribe, quando se recomenda a elaboração de um programa de ação regional (para os anos de 1995 a 2001) que complemente os instrumentos anteriores, tendo em vista as mudanças regionais da década de 1980. A proposta ganha força com as recomendações para a realização da IV Conferência Mundial sobre a Mulher em Pequim, em 1995. É dentro desse contexto que se realiza a VI Conferência Regional sobre a Integração da Mulher no Desenvolvimento Econômico e Social da América Latina e do Caribe, em 1994, na cidade argentina de Mar del Plata. O intuito dessa conferência regional era definir num único documento as prioridades dos países latino-americanos e caribenhos no tocante

Comissão Econômica para a América Latina e Caribe – e realizada na cidade argentina de Mar del Plata, de 26 a 30 de setembro de 1994⁹⁹.

Durante cinco dias, de 20 a 24 de setembro de 1994, cerca de 1.200 mulheres de diferentes partes do continente (41 países, especificamente), reuniram-se para discutir os problemas enfrentados pelas mulheres de cinco sub-regiões envolvidas na conferência: Cone Sul, Brasil, México, América Central e Caribe¹⁰⁰. Os principais objetivos do Fórum Paralelo de Mar del Plata, segundo a Articulação de Mulheres Brasileiras, eram:

Dar visibilidade à mobilização das mulheres na região; promover a difusão de nossas propostas; elaborar o Documento Regional das ONGs e preparar as negociações com os Governos durante a Sexta Conferência Regional sobre a Integração da Mulher no Desenvolvimento Econômico e Social da América Latina e do Caribe (...); e definir nossa agenda regional a partir dos resultados desses dois grandes encontros (não-governamental e governamental) (Articulação de Mulheres Brasileiras, 1995a, p. 4).

Com um número expressivo de mulheres¹⁰¹, a delegação brasileira discutiu os três eixos articuladores da Conferência de Beijing – Igualdade, Desenvolvimento e Paz – em três diferentes painéis: Democracia e Cidadania; Violência contra a Mulher; e Modelo de Desenvolvimento e Impacto das Políticas de Ajuste Estrutural na América Latina e no Caribe. Concomitantemente aos painéis, eram realizadas diversas oficinas. Dentre os mais de 40 workshops organizados, merece destaque o “Mulheres Negras Latino-Americanas e Caribenhas – Balanço e Perspectivas para o III Milênio”, operacionalizado pela

às relações de gênero. (Informações retiradas do documento: CEPAL. **Projeto de Programa de Ação Regional para as Mulheres da América Latina e do Caribe** – 1995-2001. VI Conferência Regional sobre a Integração da Mulher no Desenvolvimento Econômico e Social da América Latina e do Caribe. Mar del Plata, Argentina, 26-30 de setembro, 1994a).

⁹⁹ Além do encontro de Mar del Plata, mais quatro reuniões preparatórias regionais foram realizadas sob os auspícios de comissões econômicas regionais da ONU: em Jacarta, Indonésia; Viena, Áustria; Amã, Jordânia; Dacar, Senegal.

¹⁰⁰ Os trabalhos do Fórum Paralelo de Mar del Plata foram dirigidos pela Coordenadora Regional de ONGs da América Latina e Caribe, Virgínia Vargas, com a participação de Supatra Masdit, Coordenadora do Fórum de ONGs para a Mulher/Pequim’95 e Ana Falu, do Comitê Facilitador e Coordenadora da Argentina e do Cone Sul. Fonte: CFEMEA. **Fêmea**. Brasília, Ano III, n. 19, p. 7, setembro, 1994.

ONG brasileira Geledés – Instituto da Mulher Negra – e pela Articulação de Mulheres Negras do Norte e Nordeste, com a participação de representantes do ISER (Instituto de Estudos da Religião), UNEGRO (União de Negros pela Liberdade) e MNU (Movimento Negro Unificado) e de representantes de organizações de mulheres negras de outros países, como Haiti, República Dominicana, Peru, Bolívia, Equador, Uruguai¹⁰². O intuito aqui era ampliar a compreensão das desigualdades de gênero, dando visibilidade à luta das mulheres negras contra a discriminação machista e racista. Como afirmou Carneiro, em texto apresentado no Fórum Paralelo de Mar del Plata,

(...) para nós mulheres não-brancas, seria fundamental uma referência explícita à violação dos direitos da mulher baseada na discriminação racial. Entendemos que a Conferência de Pequim deve colocar de maneira definitiva que o racismo é uma forma de violência contra os direitos das mulheres que inviabiliza o exercício da cidadania em todas as instâncias da vida social, expressando-se das formas mais sutis às mais violentas que passam pela desqualificação estética, pela desigualdade no acesso ao trabalho, à educação, à saúde e demais benesses ou direitos sociais (1995).

A atuação das organizações de mulheres negras, e não apenas dessas, no Fórum de ONGs de Mar del Plata ajudou a definir a postura brasileira no encontro regional oficial, fazendo com que o Plano de Ação da América Latina e do Caribe refletisse muitas das inquietações do movimento de mulheres. O resultado do encontro paralelo foi a elaboração de um documento contemplativo das reivindicações e propostas dos países latino-americanos e caribenhos – a “Síntesis de las Principales Propuestas Acordadas en el Foro de Organizaciones No Gubernamentales”¹⁰³.

O evento oficial ocorreu em seguida ao Fórum de ONGs, de 26 a 30 de setembro de 1994, na mesma cidade argentina de Mar del Plata. O objetivo do encontro era organizar os governos da região latino-americana e caribenha, articulando sua representação na Conferência Oficial de Beijing mediante a

¹⁰¹ Mais de cem, segundo a AMB (Articulação de Mulheres Brasileiras, 1995a).

¹⁰² Informações obtidas em: CFEMEA. **Fêmea**. Brasília, Ano III, n. 19, setembro, 1994.

¹⁰³ Lembrando que, à exceção do Brasil, as representantes das outras quatro sub-regiões apresentaram documentos próprios antes da elaboração do documento final.

elaboração de um Programa de Ação Regional para as mulheres da América Latina e do Caribe.

A delegação oficial do Brasil enviada a Mar del Plata foi chefiada pela Embaixadora Thereza Quintella, que, representando o governo, teve atuação decisiva para que o Programa de Ação Regional contemplasse as propostas das organizações não-estatais apresentadas na reunião paralela. Também faziam parte da delegação representantes do Comitê Nacional, entre os quais o Ministro José Augusto Lindgren Alves, a diplomata Márcia Adorno, Maria Tereza Augusti, do Fórum Nacional de Presidentas dos Conselhos Estaduais da Condição Feminina, e Herilda Balduino, do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, além das consultoras Luíza Eluf, Heleieth Saffioti, Leila Linhares e Silvia Pimentel e de duas representantes da Articulação de Mulheres Brasileiras no Fórum de ONGs, Maria Aparecida (Schuma) Schumacher e Vera Soares¹⁰⁴.

Pela presença de consultoras ativistas feministas, pesquisadoras e representantes de ONGs na delegação oficial, além da própria AMB, o governo brasileiro mantinha, mesmo nas conferências regionais, a preocupação em assegurar a interlocução com a sociedade civil, contemplando sua participação nas questões internacionais. Mantinha-se, ainda, uma profícua relação de assessoria com representantes de ONGs credenciadas junto à ONU para atuar como observadoras nos fóruns oficiais¹⁰⁵.

A principal reivindicação das ONGs brasileiras em Mar del Plata foi totalmente incorporada pela delegação oficial do Brasil, nesta e nas outras conferências regionais preparatórias analisadas a seguir: que Beijing não retrocedesse em relação às Conferências anteriores. Assim, a atuação brasileira estava pautada na noção de que o desenvolvimento sustentável passa pela atuação gerenciadora da mulher (Rio-92); no reconhecimento dos direitos das mulheres como direitos humanos, universais, indivisíveis e inalienáveis (Viena, 1993); na

¹⁰⁴ Fonte: CFEMEA. *Fêmea*. Brasília, Ano III, n. 19, setembro, 1994.

¹⁰⁵ Em Mar del Plata, além do CIM – Centro de Informação Mulher – e da REDEH – Rede de Desenvolvimento Humano –, cujas representantes se apresentavam na delegação oficial em nome da AMB (respectivamente, Vera Soares e Schuma Schumacher), algumas ONGs se destacaram pela atuação de suas mulheres. Como exemplo, CFEMEA – Centro Feminista de Estudos e Assessoria (Guacira César de Oliveira) e Geledés – Instituto da Mulher Negra (Nilza Iraci e Sueli Carneiro).

percepção de que as mulheres detêm poder sobre o próprio corpo, ou seja, é possuidora de direitos reprodutivos (Cairo, 1994); no reconhecimento do papel da mulher no desenvolvimento social (Copenhague, 1995).

Diante da impossibilidade de finalizar o documento durante os dias em que representantes de governos e do movimento de mulheres estiveram reunidos na Conferência de Mar del Plata, a CEPAL convocou nova reunião das delegações oficiais para os dias 16 a 18 de novembro de 1994, na capital chilena de Santiago. O objetivo do encontro de Santiago era concluir os trabalhos da Conferência de Mar del Plata, mediante a aprovação do Programa de Ação Regional para as Mulheres da América Latina e do Caribe 1995/2001¹⁰⁶.

A delegação brasileira enviada a Santiago foi chefiada por Márcia Adorno, do Ministério das Relações Exteriores e composta por Maria Tereza Augusti, Coordenadora do Fórum Nacional de Presidentas de Conselhos Estaduais da Condição Feminina e Leila Linhares, da ONG CEPIA – Cidadania, Estudo, Pesquisa, Informação e Ação e consultora do Itamaraty. A Articulação de Mulheres Brasileiras para Beijing'95, integrante do Fórum de ONGs, tinha como representante Guacira César de Oliveira, da ONG CFEMEA.

A elaboração do documento aprovado em Santiago levou em conta a Resolução nº. 1 da V Conferência Regional sobre a Integração da Mulher no Desenvolvimento Econômico e Social da América Latina e do Caribe, realizada em Curaçao, em 1991¹⁰⁷, indicações e recomendações de especialistas, da CEPAL e de outros organismos e agências da ONU, como UNICEF, UNIFEM, OIT, UNESCO (CEPAL, 1994b).

As mulheres presentes no Fórum de ONGs de Mar del Plata também contribuíram enviando propostas para o aperfeiçoamento do documento. Essas propostas, em sua maioria incorporadas pelas delegações oficiais dos países, ajudaram a definir como objetivo central do Programa de Ação Regional a equidade de gênero, com a total integração da mulher no processo de

¹⁰⁶ Vide: CEPAL. **Programa de Acción Regional para las Mujeres de América Latina y el Caribe**, 1995-2001. Vigésima reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social de América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 16 al 18 de noviembre, 1994b.

¹⁰⁷ Vide nota nº. 96.

desenvolvimento e na democracia. Para tanto, a estratégia mais enfatizada pelo documento é a incorporação da perspectiva de gênero nas mais diferentes instâncias políticas e nas decisões de ordem social e econômica.

Sem substituir os instrumentos de ação vigentes, o documento define oito áreas estratégicas para as mulheres: 1. Equidade de gênero; 2. Desenvolvimento econômico e social com perspectiva de gênero: participação equitativa das mulheres nas decisões, nas responsabilidades e nos benefícios do desenvolvimento; 3. Eliminação da pobreza; 4. Participação equitativa das mulheres na tomada de decisões e no poder, na vida pública e privada; 5. Direitos humanos, paz e violência; 6. Responsabilidades familiares compartilhadas; 7. Reconhecimento da pluralidade cultural da região; 8. Apoio e cooperação internacionais.

Após Mar del Plata e Santiago, a ação conjunta de maior relevância para as mulheres do Brasil e do continente foi a 39ª Sessão da Comissão sobre o Status da Mulher (CSW), realizada em Nova York, de 13 de março a 7 de abril¹⁰⁸ de 1995 e conhecida como III PrepCom (Comitê Preparatório) para a Conferência de Beijing. O principal propósito desse encontro internacional preparatório era discutir e analisar a versão preliminar (“*draft*”) da Plataforma de Ação, finalizando-a para ser finalmente levada e aprovada em Beijing¹⁰⁹.

Nos dois primeiros dias – 13 e 14 de março de 1995 –, reuniram-se no Fórum de ONGs cerca de 1400 representantes de organizações não-estatais das mais diferentes partes do mundo. Nesse Fórum, foram debatidas e definidas não apenas propostas para o Plano de Ação, mas também estratégias de atuação para as ONGs e os movimentos de mulheres durante a reunião preparatória oficial (PrepCom).

Em seguida ao Fórum de ONGs, no dia 15 de março, teve início propriamente o III PrepCom para a Conferência de Beijing. Com a presença das delegações oficiais de quase duas centenas de países, o debate girava em torno do

¹⁰⁸ A reunião estava prevista para terminar em 4 de abril, mas foi prorrogada até o dia 7 daquele mês.

¹⁰⁹ O documento final a ser aprovado nas conferências é elaborado em fóruns e comitês preparatórios, realizados previamente aos eventos maiores (Beijing, no caso). Na conferência propriamente dita, há apenas o ato simbólico de aceitação do programa de ação, já que quando de sua realização o documento está basicamente pronto. Vide a respeito Barsted, 1995.

conteúdo da Plataforma de Ação para Beijing. Em grande parte, as discussões estavam relacionadas à definição de medidas propiciadoras da igualdade entre mulheres e homens, as quais se subdividiam em 11 grandes áreas¹¹⁰.

Desde o início da reunião de Nova York, já se evidenciavam as dificuldades que os movimentos de mulheres e as ONGs enfrentariam para que, no mínimo, fossem mantidos na Plataforma de Ação os avanços alcançados nas conferências anteriores. Já no primeiro dia, o veto do Vaticano à ONG “Católicas pelo Direito de Decidir”¹¹¹ parecia antever o que estava por vir. À medida que iam se estabelecendo os trabalhos, ficava cada vez mais patente o descaso, e mesmo a relutância, de certos governos em se comprometerem com o estabelecimento de políticas voltadas para o melhoramento da condição da mulher em suas sociedades. Um campo de batalha parecia se estabelecer e a impressão que se tinha era de que Beijing seria “uma conferência entre colchetes”¹¹². Nenhuma novidade, se considerarmos, como apontou Oliveira, R. D., que “nós mulheres, no jogo internacional, temos sido a negociação difícil” (1995, p. 209)¹¹³.

Quatro grandes blocos de países se formaram. O primeiro deles era o da União Européia. Com posições progressistas consolidadas, apresentavam-se como a contrapartida dos países conservadores. Organizados, possuíam proposta

¹¹⁰ A Plataforma de Ação aprovada em Beijing contém, além das 11 áreas críticas apresentadas na III PrepCom, uma décima segunda: a persistência de discriminações e violações dos direitos das meninas. Para uma relação das áreas críticas enfatizadas na Plataforma de Ação de Beijing, vide Capítulo IV.

¹¹¹ “Católicas pelo Direito de Decidir” é uma organização não-governamental pautada no pensamento religioso progressista. Defensora da autonomia das mulheres, prega a mudança dos padrões culturais e religiosos arraigados na sociedade brasileira. Baseando-se na igualdade das relações de gênero, reivindica os direitos das mulheres, particularmente os sexuais e reprodutivos. Vide: <<http://www.catolicasonline.org.br>>. Acesso em: 21 mar. 2007.

¹¹² Este é o título do artigo de Miriam Abramovay, publicado na Revista Estudos Feministas, v. 3, n. 1, p. 212-218, 1995. Como já ressaltado no Capítulo IV, as conferências da ONU exigem dos países participantes o consenso acerca da Plataforma de Ação. O colchete representa a falta de consenso, a negociação difícil e, por vezes, o inegociável.

¹¹³ Em entrevista à Dra. Rosiska Darcy Oliveira, no dia 09 de março de 2007, a autora e atualmente presidenta da ONG IDAC – Instituto de Ação Cultural – voltou a enfatizar tal percepção, ressaltando que em todas as conferências, quaisquer que fossem os temas envolvidos, quando a discussão se voltava para as mulheres e seus direitos, estava estabelecida a polêmica.

unificada para a Plataforma de Ação, sem que, no entanto, pretendessem disponibilizar recursos para sua implementação. No segundo bloco, também estavam países desenvolvidos – embora menos articulados – como Canadá, Estados Unidos, Japão, Noruega, Austrália. O terceiro, liderado pelo Vaticano¹¹⁴, tinha as posições mais retrógradas do ponto de vista das feministas: além de não pretenderem avançar nas questões referentes às mulheres, queriam retroceder em assuntos previamente consolidados nas conferências internacionais. Não aceitavam, por exemplo, que a violência contra a mulher fosse considerada forma de agressão aos direitos humanos. Também não admitiam os direitos reprodutivos como direitos das mulheres. Por fim, o maior deles, o Grupo dos 77¹¹⁵ (G-77), reunia um conjunto diversificado de países em desenvolvimento com posições bastante divergentes sobre a temática da mulher. Por conta disso, era evidente a impossibilidade de se agir em conjunto, negociando em bloco todas as temáticas da Conferência.

A consciência da realidade complexa do G-77 acabou determinando as instruções do governo brasileiro: a associação ao grupo só deveria ser levada adiante quando não afetasse os interesses do país (Nicodemus, 2005, p. 127). A possibilidade de dissociação era absolutamente necessária para que o governo brasileiro mantivesse a postura progressista que, como vimos, vinha apresentando desde o início do processo de preparação para a Conferência de Beijing. O Brasil mantinha-se atrelado, portanto, aos compromissos previamente assumidos tanto em nível nacional, como regional¹¹⁶.

A delegação brasileira enviada a Nova York para o III PrepCom foi chefiada pela Embaixadora Thereza Quintella, contando ainda com os diplomatas Sérgio Lawrence e Marcela Nicodemus, Maria Tereza Augusti, além de oito

¹¹⁴ Além dos representantes da Santa Sé, países como China, Irã, Honduras, Guatemala e Argentina integravam o bloco conservador.

¹¹⁵ O Grupo dos 77 (ou G-77) foi criado em junho de 1964 quando 77 países se uniram na luta contra as desigualdades entre os países em desenvolvimento e os países desenvolvidos. Hoje, o grupo agrupa 132 nações, englobando países em desenvolvimento mais a China.

¹¹⁶ Honduras, Argentina e Guatemala, coadunados com a postura conservadora do Vaticano, sequer basearam suas ações no que havia sido definido pelos países latino-americanos e caribenhos quando da Conferência de Mar del Plata e de Santiago, onde foi aprovado o Plano de Ação Regional para a Integração da Mulher ao Desenvolvimento.

parlamentares federais – Emilia Fernandez (PTB/RS), Fátima Pelaes (PFL/AP), Jandira Feghali (PCdoB/RJ), Maria Elvira (PMDB/MG), Marilu Guimarães (PFL/MS), Martha Suplicy (PT/SP), Socorro Gomes (PCdoB/PA) e Zulaiê Cobra Ribeiro (PSDB/SP). Também integravam a delegação oficial Rosiska Darcy Oliveira, do IDAC – Instituto de Ação Cultural – e Jaqueline Pitanguy, da CEPIA – Cidadania, Estudo, Pesquisa, Informação, Ação – Eva Blay, do NEMGE – Núcleo de Estudos da Mulher e Relações Sociais de Gênero – e Santinha, da Articulação de Mulheres Brasileiras para Beijing’95. Fora da delegação brasileira, mas credenciadas como observadoras, participaram do PrepCom representantes das ONGs CFEMEA – Centro Feminista de Estudos e Assessoria (DF), REDEH – Rede de Desenvolvimento Humano (RJ), CIM – Centro Informação Mulher (SP), Geledés – Instituto da Mulher Negra (SP) e Themis – Assessoria Jurídica e Estudos de Gênero (RS).

Apesar do Brasil e do processo de mobilização dos movimentos de mulheres de inúmeras partes do planeta, o PrepCom de Nova York apontava para a possibilidade de retrocesso às conquistas alcançadas. Um abismo parecia querer separar as mulheres dos valores que haviam norteado as discussões internacionais anteriores. Parecia-se andar para trás, retrocedendo. De fato, era possível ali, diante das objeções de determinados países, que faziam com que mais de 40% do texto estivesse entre colchetes, vislumbrar uma Plataforma de Ação menos avançada e mais duvidosa. As emendas propostas modificavam a tal ponto seu conteúdo que se punham em dúvida até mesmo os próprios objetivos estabelecidos para a Conferência.

Durante os meses que sucederam Nova York e antecederam Beijing, intensificaram-se as negociações para que, antes da conferência oficial, fosse retirado o maior número possível de colchetes e que o documento chegasse à China com mais consensos. Como afirma Soares (1995b, p. 70), isso se tornava possível “tanto pelas negociações realizadas pelos governos como pelo ‘lobby’ desenvolvido pelas mulheres das diversas regiões”. Nessa empreitada, ONGs e governos tiveram papel definitivo.

Na América Latina e Caribe, uma última reunião antes de rumarem para Beijing foi realizada em julho de 1995, em Santiago, no Chile, com o objetivo de avaliar a Plataforma de Ação Regional face à Mundial. Nessa reunião, ficou decidido que a postura da região estaria pautada no respeito às decisões das

Conferências anteriores, de que se mantivessem os “direitos reprodutivos” na Plataforma de Ação e de que nela se introduzisse o conceito de gênero (*ibidem*). Foram eliminados, com isso, muitos dos colchetes apostos em Nova York, o que acabou por possibilitar a ação mais coordenada da região na Conferência de Beijing¹¹⁷.

No mesmo sentido, no âmbito do G-77, onde se inserem a América Latina e o Caribe, a preocupação de não se levar para Beijing uma realidade constituída por um único sexo, o masculino, determinou um encontro informal desses países, em Nova York, também em julho de 1995. Mesmo eliminando-se inúmeros colchetes, decidiu-se aí que os temas relacionados à saúde e aos direitos reprodutivos seriam novamente discutidos em Beijing e que cada país teria voz própria para se posicionar a respeito (*ibidem*).

E mesmo sem um projeto de Plataforma de Ação Regional condizente com as expectativas de inúmeras mulheres, o Brasil e demais países latino-americanos e caribenhos seguiram para Beijing.

5.4. **Brasil em Beijing: enfim a IV Conferência Mundial sobre a Mulher¹¹⁸**

Depois do processo de mobilização de quase dois anos e após infindáveis horas de voo, desembarcaram em Beijing cerca de 1800 mulheres latino-americanas e caribenhas, sendo aproximadamente 300 as brasileiras¹¹⁹. Traziam na bagagem, como relatou uma delas, “muitas propostas e a vontade de inaugurar

¹¹⁷ A presença articulada da América Latina e Caribe no Fórum Paralelo de Huairou revela a importância do processo de preparação que antecedeu a conferência oficial. Por certo, não fossem os esforços de negociação despendidos por inúmeras ONGs e feministas, não se teria conseguido mínimo consensual para a região em Beijing. Como ressaltam Guilhon e Schumacher (1995, p. 63), “quando se chegou a Beijing havia todo um trabalho construído de articulação regional com muita negociação, lobby e diálogo entre os países da região e os movimentos de mulheres. Apesar de sermos poucas numericamente (2000) tínhamos a particularidade de chegarmos lá como uma região integrada, peça importante nas discussões entre o norte e o sul”.

¹¹⁸ Os dados e informações utilizados na elaboração do presente tópico foram retirados de: Guilhon e Schumacher, 1995; Schumacher, 1995a; Schumacher, 1995d.

¹¹⁹ Esse número tornava a delegação brasileira a maior da América Latina no Fórum de ONGs de Huairou.

um novo milênio com igualdade e justiça para todos e todas as pessoas” (Schumacher, 1995d, p. 3). Eram negras, brancas, índias, prostitutas e intelectuais, jovens e adultas, lésbicas e heterossexuais, “verdadeiro leque da diversidade regional”, “expressão da pluralidade cultural e dos diversos segmentos organizados de mulheres” (*ibidem*).

No dia 30 de agosto de 1995, inaugurava-se o Fórum de ONGs de Beijing (“Fórum Paralelo”), evento paralelo à Conferência Oficial, que reuniu cerca de 30 mil mulheres na China, transformando a pequena Huairou, até 08 de setembro, na “Cidade das Mulheres”¹²⁰. Os objetivos do Fórum de ONGs eram “dar visibilidade às demandas do movimento internacional das mulheres, possibilitar a troca de experiências, e pressionar os governos presentes à Conferência Oficial” (Schumacher, 1995a, p. 430)¹²¹.

Sob o mote “Veja o Mundo com os Olhos das Mulheres”, foram realizadas cerca de 380 atividades diárias – num total de mais de 3.500 ao final. Nelas foram discutidas as mais variadas temáticas, desde aquelas diretamente relacionadas às mulheres – igualdade de gênero, violência contra a mulher, direitos reprodutivos – a outras mais gerais com impacto significativo na vida das mulheres – pobreza, desenvolvimento, globalização.

Em retrospecto, pode-se dizer que, apesar de todas as limitações impostas pela organização do Fórum de ONGs, desde as dificuldades para a concessão de vistos à infra-estrutura insuficiente para abrigar o grande número de mulheres, o evento paralelo foi um sucesso, e “o que era para ser dito em Huairou foi efetivamente dito” (Bessis, 1996, p. 1).

A presença e a participação de milhares de mulheres de 189 países do mundo em debates de tão amplo escopo comprovaram, segundo Maranhão,

¹²⁰ Enquanto o Fórum de ONGs ocorreu de 30 de agosto a 08 de setembro, em Huairou, a 65 km da capital chinesa, a conferência oficial se deu em Beijing, de 04 a 15 de setembro de 1995.

¹²¹ Lembrando, como nos faz Schumacher (1995a, p. 430), que os fóruns paralelos possuem agenda própria, não estando vinculados aos temas da Plataforma de Ação. Isso porque, como afirma a autora, “os fóruns paralelos são antes uma forma de expressão política do que propriamente um mecanismo efetivo de modificação das decisões previamente acordadas”: “a possibilidade de interferência direta das ONGs se dá durante o processo das Prepcons”. Daí a relevância do processo que antecede a conferência oficial e mesmo a paralela.

não somente a internacionalização do movimento, como uma crescente politização na capacidade de interrelação das questões macro econômicas (a partir da cúpula social em Copenhague) com as questões já tradicionalmente elaboradas pelas feministas e o movimento de mulheres (1995, p. 82).

De fato, em Beijing, inúmeras questões foram incorporadas ao ideário feminista e discutidas sob a ótica do feminino, num movimento representativo da “transgressão de uma ordem que, confundida com o senso comum, vigorou ao longo dos tempos, atribuindo ao masculino o direito de definir o feminino como seu avesso” (Oliveira, R. D., 1996, p. 7).

No âmbito específico da América Latina e Caribe e sob a coordenação brasileira de Schuma Schumacher, membro da Secretaria Executiva da AMB e coordenadora da ONG REDEH (Rede de Desenvolvimento Humano), estabeleceu-se a “Tenda da Diversidade”. Nesse espaço específico do Fórum de ONGs, as mulheres da região latino-americana e caribenha realizaram inúmeras atividades, trocando informações e experiências entre si e revelando a diversidade de suas realidades. Na avaliação de Guilhon e Schumacher,

(...) a tenda foi um desaguadouro de expectativas de pessoas identificadas por suas prioridades e/ou pelo idioma. Um espaço próprio, onde as mulheres da região puderam expressar suas realidades e dar visibilidade às suas demandas. O grande desafio era abrigar e garantir nesse espaço a expressão da pluralidade cultural, étnica e política dos diversos segmentos organizados de mulheres do continente (1995, p. 62).

As atividades eram previamente programadas. Divididas por temas, ficavam a cada dia sob a iniciativa e responsabilidade de determinada região ou rede. No dia seguinte à inauguração, primeiro de setembro (01/09), a Rede de Mulheres Negras e Indígenas incitou a discussão sobre a diversidade na região, enfatizando a multiculturalidade mediante a exploração dos rituais existentes. Na sequência, o Caribe coordenou o tema “poder e participação política” (03/09). Sob a organização do CLADEM – Comitê Latino-americano de Defesa dos Direitos da Mulher e região Andina –, a “paz” também foi objeto de discussões entre as latino-americanas e caribenhas, (04/09). “Saúde” foi a temática seguinte, sob coordenação da Rede Feminista Latino-americana de Saúde e Direitos Reprodutivos (05/09). As discussões aí voltavam-se para a reivindicação de não-retrocesso às conquistas das mulheres alcançadas na Conferência sobre População e Desenvolvimento no Cairo. O tema da “pobreza” ficou a cargo da organização

do Brasil, Cone Sul e REPEM – “*Red de Educación Popular entre Mujeres de América Latina y el Caribe*” (06/09). Foram então abordados os impactos, em sua maioria negativos, dos programas de ajuste estrutural na vida de mulheres e crianças. Por fim, debateu-se a questão da “simbologia cultural” (07/09).

No Fórum Paralelo de Huairou, ONGs e feministas independentes atuavam no sentido de influenciar a postura das delegações na conferência oficial, num verdadeiro trabalho de *lobby*. No caso brasileiro, a abertura dada às organizações não-estatais e feministas nacionais possibilitou assessoria especializada à delegação oficial, levando o governo a confirmar em sua agenda política internacional questões amplamente abordadas pelos movimentos de mulheres desde o processo de preparação para Beijing¹²².

As ONGs brasileiras não estiveram presentes apenas no Fórum de ONGs de Huairou. Além das(os) delegadas(os) saídas(os) do governo, a delegação oficial¹²³ brasileira enviada a Beijing era integrada por representantes do movimento de mulheres vinculadas a organizações não-estatais¹²⁴. Como relatou Schumacher,

Mais de 40 mulheres, representantes de 25 ONGs, também estavam creditadas para a Conferência Oficial e dedicaram a maior parte do tempo nos trabalhos das

¹²² Em discurso proferido pela chefe da delegação oficial, Dra. Ruth Cardoso, na “Tenda da Diversidade” do Fórum de ONGs, o governo brasileiro ratificou, por exemplo, o compromisso mínimo de defender as conquistas das conferências anteriores, reafirmando, com isso, a preocupação de fazer valer em Beijing os interesses das mulheres brasileiras. Fonte: Schumacher, 1995d.

¹²³ Composta por 25 membros, a delegação oficial para Beijing era presidida pela Dra. Ruth Cardoso, que além de primeira-dama e presidente da Comunidade Solidária (atual Comunidades), sempre foi reconhecida pela atuação no movimento feminista. Na subchefia estavam a Embaixadora Thereza Quintella e a presidente do CNDM, Dra. Rosiska Darcy Oliveira. Compunham a delegação oficial ainda dez outras conselheiras, reconhecidas pela defesa da causa das mulheres, e uma representante da AMB, que, como vimos, era uma coalizão de ONGs estabelecida para Beijing. Fonte: Oliveira, R. D., 1996.

¹²⁴ A presença das ONGs também na conferência oficial obedecia a determinações da ONU, que cada vez mais percebe, as relações internacionais para além das relações meramente interestatais. Embora ainda dominantes no meio internacional, pela soberania que exclusivamente detêm, progressivamente os Estados deixam de ser vistos como os únicos atores internacionais. Mais e mais, direta ou indiretamente, reconhece-se que outros atores influenciam na ação governamental e mesmo na própria agenda internacional.

comissões temáticas organizadas pelas redes mundiais, no acompanhamento das discussões plenárias e nas atividades de *lobby* propriamente dito (1995a, p. 431).

Diariamente, a delegação oficial reunia-se com parlamentares e representantes de ONGs para a realização de *briefings*, onde se avaliavam as negociações e as posições a serem adotadas pelo Brasil. Para a presidente do CNDM – Conselho Nacional dos Direitos da Mulher – e subchefe da delegação oficial, Dra. Rosiska Darcy Oliveira (1996, p. 11), “através desta interlocução, a Delegação oficial brasileira reconhecia e valorizava explicitamente a necessária colaboração com a sociedade civil na construção de suas posições”.

Com a ajuda das ONGs, o Brasil teve atuação destacada em Beijing, influenciando para a adoção, sem reservas de sua parte, de uma Plataforma de Ação¹²⁵ menos aquém das expectativas das mulheres brasileiras, ante as restrições de um grupo de países que se uniu na rejeição de algumas temáticas¹²⁶. Desde o início, o Brasil defendeu que se mantivessem na Plataforma de Ação de Beijing as conquistas anteriormente alcançadas. De maneira geral, pode-se dizer que o objetivo brasileiro foi atingido, dada a atuação firme das ONGs e feministas presentes nas delegações oficiais, as quais conseguiram fazer com que fossem eliminadas as reticências que, negando antigas conquistas, privavam as mulheres de direitos fundamentais.

Outro ponto importante para o Brasil estava relacionado ao conceito de “gênero”. A instrução brasileira era de que prevalecesse na Plataforma de Ação tal perspectiva, tendo em vista a restrição inerente ao termo “sexo”. De uso até então não questionado, o conceito de gênero foi, no entanto, colocado “na berlinda” em Beijing (Machado, 1995, p. 415). Relacionado à idéia de construção social dos sexos, como vimos, o conceito transcende a separação biológica entre homem e mulher, desmantelando a visão naturalizada do “feminino” e do “masculino”

¹²⁵ Restringimo-nos aqui à análise da Plataforma de Ação por ser este o documento final que contém as medidas a serem tomadas pelos governos participantes da Conferência de Beijing.

¹²⁶ Esses países eram: Irã, Egito, Sudão, Kuwait, Iraque, Indonésia, Omã, Bahrein, Marrocos, Tunísia, Jordânia, Paquistão, Síria, Líbano, Malásia, Líbia, Argélia, Emirados Árabes Unidos, Catar, Bangladesh, Iêmen, assim como o Vaticano e países católicos como Equador, Peru, Argentina, República Dominicana, Costa Rica, Venezuela, Nicarágua, Honduras, Benin e Malta. Fonte: Ghazi, 1996, p. 2.

(Heilborn, 1995). Pela amplitude que poderia – e queria – adquirir¹²⁷, a perspectiva de gênero ocasionou a polarização da Conferência em dois campos. Assim nos relata Machado:

De um lado, agruparam-se países que defendem o conceito de gênero no seu pleno sentido de ruptura com a construção biológica das identidades de diferenças sexuais. Estes países aceitam a conseqüente relativização das formas possíveis de se construir e desconstruir identidades de gênero e as diferentes opções sexuais e a conseqüente relativização e pluralização das formas de organização familiar.

De outro lado, agruparam-se países que passam primeiro a desconfiar e depois rejeitar o uso do conceito de gênero, apontando concepções nele embutidas que consideram inaceitáveis. As desconfianças e as críticas ao conceito de gênero se fazem sobre dois pontos essenciais: 1). porque foge à estrita observância do campo do masculino e do feminino pensados nos termos das relações heterossexuais e **inclui as opções homossexuais e todas outras formas de sexualidade não exclusivamente heterossexuais**, e 2). porque **desconstrói a idéia de mulher**¹²⁸. Estes dois pontos levam a um terceiro que é entendido como o conseqüente **desrespeito à idéia de família**, tal como expressa no artigo 16 da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948: “a família é a unidade grupal natural e fundamental da sociedade que requer a proteção da sociedade e do Estado” (grifos da autora) (1995, p. 417).

Apesar da resistência acirrada desse segundo grupo de países, a Plataforma de Ação manteve o conceito de gênero tal como vinha sendo empregado nos documentos das Nações Unidas.

Da mesma forma que a polêmica em torno da questão “gênero”, aparentemente incontestável na linguagem onusiana, consternou mulheres e homens presentes em Beijing, a manutenção de colchetes nas indicações de que os direitos das mulheres eram direitos humanos incitou intervenções radicais. Diante de absurda constatação, o diplomata brasileiro José Augusto Lindgren Alves, delegado oficial em Beijing, manifestou-se: “Há entre nós algum louco que possa considerar que os direitos das mulheres não são direitos humanos?”. O resultado, positivo, foi a reafirmação do princípio basilar da Conferência de Viena, de que

¹²⁷ É fácil perceber que a perspectiva de gênero traz consigo a liberdade de opção sexual, vinculando-se, como afirma Machado (1995, p. 419), “à idéia da prevalência dos direitos humanos individuais sobre os direitos familiares e os direitos à diversidade cultural”.

¹²⁸ O entendimento de que o conceito de gênero desconstrói o conceito de mulher está relacionado à idéia de “*womanhood*”, ou seja, de que “a mulher é primeiro mãe ou potencialmente mãe” (Machado, 1995, p. 418). Assim, ao dismantelar o vínculo naturalmente existente entre “mãe” e “mulher”, estaria destruído o “ser mulher”.

“os direitos humanos das mulheres e das meninas são uma parte inalienável, integrante e indivisível dos direitos humanos universais” (Plataforma de Ação, parágrafo 2º).

Diante das reservas apresentadas por países católicos e islâmicos conservadores, a inclusão dos “direitos sexuais” na Plataforma de Ação foi também exaustivamente discutida. A posição brasileira, assim como da União Européia, Japão e Estados Unidos, era de que se contemplassem explicitamente no documento os “direitos sexuais” das mulheres. O temor da presença desses direitos na Plataforma de Ação – ou mesmo na Declaração de Beijing – era de que estivessem com eles apreciados os direitos a relações “não-legítimas” (pré- e extra-conjugais), à liberdade de orientação sexual (homossexualismo) e uma visão excessivamente ampla e plural de “família”. O Brasil foi voto vencido, mas mesmo sem a menção direta àqueles direitos, pode-se entendê-los como registrados, pelo reconhecimento do controle da sexualidade como direito humano da mulher (Plataforma de Ação, parágrafo 96).

No tocante aos direitos reprodutivos, a delegação brasileira defendeu a inclusão das conquistas da Conferência do Cairo na Plataforma de Ação de Beijing. Foi reconhecido, então, o controle da mulher sobre seu corpo e sua fecundidade, sendo a mulher co-responsável nas decisões do casal sobre o número de filhos e o espaçamento entre eles (Plataforma de Ação, parágrafo 95).

Desde a Conferência do Cairo reconhecido como problema de saúde pública e rejeitado como método de planejamento familiar, mais uma vez o aborto foi tema polêmico na Conferência. A postura brasileira, apoiada na posição das ONGs representativas do movimento de mulheres, foi a de sustentar a descriminalização do aborto¹²⁹, apesar de sua criminalização no âmbito interno. Como era de se esperar, esse não foi avanço alcançado. Ressalte-se, contudo, a vitória que já representa a mera recomendação expressa de que os países considerem a possibilidade de rever as legislações punitivas às mulheres que tenham praticado aborto ilegal (Plataforma de Ação, parágrafo 106, *k*).

Sobre desenvolvimento e recursos, o debate instalou-se entre o Norte, rico e desenvolvido, e o Sul, pobre e em desenvolvimento. Aprovou-se na Plataforma de

¹²⁹ Se para o Brasil o ideal era avançar, para os Estados Unidos, manter as conquistas da Conferência do Cairo, bastava.

Ação, ainda que sob o desagrado de países do G-77, que preferiam que o acesso aos recursos se desse sem a imposição de condições, a expansão da ajuda ao desenvolvimento dos países do Sul, desde que investida em programas e atividades voltadas para a igualdade de gênero e o fortalecimento das mulheres em suas sociedades.

De acordo com algumas participantes¹³⁰, uma das discussões mais emocionantes de Beijing esteve relacionada à defesa do direito à herança por parte das meninas, tema estranho à nossa cultura, já que, para nós, o sexo não interfere nos direitos sucessórios. O Brasil se uniu a países africanos para pedir a inclusão da igualdade de sucessão e herança entre meninos e meninas. A resistência dos países mulçumanos com relação ao direito “igual” à herança fez com que se previsse na Plataforma de Ação a igualdade sucessória, sem que se proibisse, no entanto, quaisquer diferenciações por sexo entre as partes herdeiras. Dessa maneira, puderam-se manter, principalmente em países islâmicos, legislações que determinam à mulher herança inferior à do homem. Ainda assim, o simples fato de se ter colocado tão árido tema em pauta constituiu reconhecida vitória.

A delegação brasileira destacou-se ainda nas discussões sobre mulher e trabalho, particularmente no que diz respeito ao reconhecimento do trabalho não-remunerado das mulheres. As resistências vinham dos países ricos, temerosos de que a contemplação desses direitos pudesse incluir a remuneração dos serviços domésticos (Costa, P. G. P., 1997, p. 120). Reconheceu-se na Plataforma de Ação o potencial econômico da mulher, ficando a sugestão de se incorporar a perspectiva de gênero nos programas econômicos implementados (Plataforma de Ação, parágrafo 164). A relevância do trabalho das mulheres foi reconhecida, bem como a necessidade de se estabelecerem métodos para a medição quantitativa dos serviços não-remunerados (Plataforma de Ação, parágrafo 165, g).

Finalmente, não se pode deixar de ressaltar a iniciativa da delegação brasileira de reivindicar que raça e etnia fossem questões contempladas na Plataforma de Ação, por serem causas estruturantes de discriminação da

¹³⁰ Opiniões reveladas por Sônia Corrêa (IBASE e DAWN-MUDAR), Wania Sant’Anna (FASE), Hildézia Alves Medeiros (CACES e AMB) e Patrícia Gay Pepper da Costa (mestranda UnB), em debate publicado no informativo do IBASE, **Viver Diferentemente** (edição brasileira de *Vivre Autrement*). Número de balanço – Beijing 1995. Rio de Janeiro: IBASE, p. 24, 1996.

mulher¹³¹. Se para países africanos a explicitação das diferenças étnicas e raciais nas estatísticas nacionais era vista como fator de acirramento das discórdias e de discriminação, para o Brasil e os Estados Unidos, significava maior igualdade de posições (Machado, 1995, p. 425), dada a possibilidade de conhecimento mais apurado da realidade social das populações não-brancas, o que permite operar de forma mais eficiente contra as discriminações.

Objetivando incluir o racismo como prática discriminatória que afeta as mulheres, a proposta brasileira foi tentar explicitar nos documentos oficiais emanados de Beijing – Plataforma de Ação e Declaração – que raça e etnia não se constituíssem barreiras à igualdade entre homens e mulheres. Essa, como vimos, era uma reivindicação das organizações não-estatais presentes na Conferência Nacional, realizada no Rio de Janeiro.

Em que pesem a falta de apoio dos supostos aliados africanos e a polêmica instaurada, o Brasil, pela atuação firme das representantes de ONGs de mulheres não-brancas, que intervieram junto às delegações reticentes, logrou resultado positivo: a inclusão dos elementos raça e etnia na Plataforma de Ação e na Declaração de Beijing¹³².

Essa vitória reconhecidamente brasileira revelou o racismo que teimava em se esconder sob o mito da democracia racial¹³³. É, no dizer de Iraci,

(...) o reconhecimento do governo brasileiro, a nível internacional, da falácia da democracia racial. Ao admitir que o racismo é fator de exclusão de quase metade da população feminina brasileira, o governo brasileiro reafirma uma bandeira histórica do Movimento Negro que há 400 anos vem denunciando a perversidade de nosso velado apartheid (1995, p. 9).

¹³¹ O entendimento de raça e etnia como “causas estruturantes” provém da contribuição de Nilza Iraci (Geledés – Instituto da Mulher Negra), em entrevista realizada no dia 14 de novembro de 2006. Para essa feminista, o poder “estruturante” de raça e etnia reside no fato de serem esses elementos não passíveis de mudança. De fato, enquanto outros fatores caracterizadores de um indivíduo podem se alterar (a opção sexual, por exemplo), raça e etnia são imutáveis.

¹³² Na Plataforma de Ação, raça e etnia são incorporadas em pontos dispersos como, por exemplo, nos parágrafos 46 e 80a. Na Declaração de Beijing, aparecem no parágrafo 32.

¹³³ De acordo com Nilza Iraci, foi a primeira vez que se assumiu a existência de racismo no Brasil (informação pessoal, 14 de novembro de 2007).

Contudo, sem desmerecer o avanço que representou a inclusão da temática racial nos documentos de Beijing, a relevância maior esteve centrada, sem dúvida e não apenas sobre esse ponto, em dois aspectos que, para muitos, poderiam passar despercebidos: primeiro, a articulação eficiente entre governo e sociedade na preparação e defesa da questão; segundo, o esforço de intervenção e convencimento por parte de milhares de mulheres negras.

6 Conclusão

Na Introdução do presente trabalho, já havíamos ressaltado as variáveis que orientariam nossa pesquisa: os processos de redemocratização e internacionalização vivenciados pela sociedade brasileira, nas duas últimas décadas do século XX. Derivados da tendência mundial de liberalização econômica e política instituída no sistema internacional nesse período, esses fenômenos, teriam como conseqüências, de maneira geral: i). o aumento da participação e influência da sociedade civil nos processos políticos decisórios; ii). a politização dos métodos de formulação de políticas públicas; iii). a redução da autonomia do Estado na elaboração de suas políticas; iv). a valorização de questões de política internacional no âmbito doméstico.

Na frente de ação externa, o resultado da institucionalização desses fenômenos no Brasil foi a exaustão das trajetórias tradicionalmente seguidas pela política internacional brasileira, com a conseqüente abertura de um espaço de transformação no campo decisório de nossa política exterior. A partir daí, tivemos, no âmbito específico da política externa nacional: i). a diminuição da autonomia decisória do Itamaraty; ii). a atenuação de seu insulamento burocrático e protagonismo na formulação da política externa; iii). a politização da política exterior do Brasil; iv). a internacionalização da agenda doméstica. Essas circunstâncias conferiram à agência responsável pela formulação da política externa brasileira – o Itamaraty – um novo perfil, totalmente distinto daquele que a caracterizava no passado.

Embora não se pretenda aqui sustentar opiniões gerais a partir da observação de um caso concreto e específico, especialmente pela existência, como vimos, de estudos que indicam a manutenção do poder de decisão nas mãos do Poder Executivo em determinadas áreas, o fato é que, como procuramos demonstrar, a Conferência de Beijing revelou-se representativa de uma realidade que parece de fato se instituir no seio da política externa brasileira, ao menos no que tange a temas considerados globais. Essa nova realidade é marcada pela ação

de atores não-estatais, e, portanto, não-tradicionais, no processo de formulação e elaboração da política internacional do país, conjuntamente ao órgão que responde por essa área específica da política de governo.

À luz da teoria de Moravcsik (1997), valorizadora de componentes causais domésticos no processo de definição dos guias de ação internacional de um país, destituímos o Estado brasileiro de seu papel de unidade exclusiva de decisão da política externa e abrimos a “caixa-preta” do ente estatal para revelar a atuação das ONGs brasileiras, feministas ou não, na Conferência de Beijing, tanto na fase de sua preparação, como durante sua realização. A hipótese sugerida, de que Estado e sociedade se uniram e se articularam democrática e proficuamente em torno da definição de uma agenda política para Beijing, foi perseguida tendo por base os questionamentos suscitados na Introdução sobre a participação efetiva das ONGs na conferência.

As evidências levantadas ao longo da pesquisa comprovam que todo o processo de preparação para a Conferência de Beijing se deu mediante o diálogo entre o Ministério das Relações Exteriores do Brasil, o Comitê Nacional, do qual fazia parte o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, e as organizações não-estatais, em especial aquelas provindas do movimento de mulheres. A presença dessas organizações tanto no Comitê Nacional, como na própria delegação enviada a Beijing permitiu, não apenas uma atuação articulada por parte do governo brasileiro na Conferência em si, mas ainda que as posições brasileiras refletissem as expectativas e prioridades do movimento de mulheres.

Não se pretendeu aqui afirmar, tampouco sugerir, que a atuação das ONGs no processo preparatório para Beijing tenha determinado o conteúdo das posições brasileiras no tocante aos direitos das mulheres a ponto de modificá-lo relativamente a posicionamentos anteriores. Tal suposição ultrapassa o escopo da presente pesquisa, na medida em que o foco proposto era voltar-se tão-só para a interlocução estabelecida entre o ator governamental responsável pela política externa – o Itamaraty – e as organizações da sociedade civil atuantes na Conferência de Beijing.

Sob esse prisma, e a partir dos elementos evidenciados, é possível concluir que essas organizações ajudaram a delimitar a postura brasileira em Beijing, atuando como inspiradoras das posições oficiais e conferindo à política externa nacional qualidade e tecnicidade em função do conhecimento temático e da

competência funcional que possuem. Aliás, para além dos novos condicionantes que impactam a natureza do arquétipo de condução da política exterior brasileira nas últimas décadas do século XX – redemocratização e internacionalização – e influenciam na formulação de um novo paradigma de ação diplomática sustentado na ênfase de uma “diplomacia pública”, a preocupação do Itamaraty em trazer para perto de si a sociedade civil organizada pode ser vista como reflexo de duas inquietações, ressaltadas de maneira difusa ao longo dessa dissertação e que acometem a instituição naquele momento.

A primeira está relacionada à ausência de um acervo de profissionais portadores de conhecimento especializado sobre determinadas temáticas. Com a emergência de novas questões na agenda internacional que não a velha segurança dos tempos da Guerra Fria, fazia-se necessário suprir a carência de *expertise* sobre as chamadas causas globais – desenvolvimento, direitos humanos, direitos das mulheres, meio ambiente. Aqui, mais que uma questão de valorização da representatividade da sociedade civil, importava a capacidade técnica e operacional oferecida pelas ONGs sobre os novos temas. Essa capacidade era vista como fonte de legitimidade e credibilidade para a política externa brasileira, não apenas em sua projeção internacional, como também interna.

A segunda refere-se à credibilidade e legitimidade mesmas da ação política internacional do país, tanto em relação ao sistema internacional, quanto à sociedade brasileira. Relativamente ao meio internacional, a participação e o respaldo da sociedade civil no processo decisório da política externa eram exigências da própria ONU, que, como organismo universal, privilegiava a proeminência dos indivíduos nas discussões internacionais. Para um país como o Brasil, sem excedentes de poder bélico ou econômico, agir em conformidade com as tendências mundiais era sinônimo da coerência e confiabilidade de suas ações, o que implicava em sua maior aceitação na arena internacional. Relativamente à sociedade, a interlocução entre o Ministério das Relações Exteriores e as ONGs significava a possibilidade de uma representação mais eficiente dos interesses da sociedade civil nas conversações diplomáticas, o que constituía elemento indubitável de legitimação das ações externas nacionais.

Em que pese a importância da crescente abertura do Itamaraty à sociedade civil na Conferência de Beijing, em específico, e em outras discussões, em geral, o relacionamento entre Estado e ONGs traz à tona o debate sobre a complexidade

dessa relação. Diante da diversidade com que se apresentam essas organizações, “múltiplas e distintas em seu perfil institucional, prioridades temáticas, competência acumulada e modos de trabalho” (Oliveira, M. D., 1999, p. 133), torna-se difícil, senão impossível, definir um modelo único de relacionamento que atenda às diferentes especificidades desses atores ou ainda, como sugere Oliveira, M. D. (*idem*, p. 133), que “dê conta de todas as situações onde uma interlocução aparece como desejável”. É inegável, para esse autor e também para nós, que “a escolha de interlocutores e parceiros não pode se dar de modo arbitrário” (*ibidem*).

Na literatura especializada, a questão suscita indagações sobre a representatividade e a legitimidade das ONGs (Mello, 1997; Oliveira, M. D., 1999; Nicodemus, 2005). Quem é de fato representado por essas organizações civis? Como elas assumem a posição de representantes da sociedade? Como se dá a escolha desses representantes? Quem os escolhe? De onde provém essa representatividade? Qual sua legitimidade perante o Estado?

Argumenta-se que as ONGs não seriam instituições representativas da sociedade civil por não estarem apoiadas em processos de representação democráticos, como eleições ou plebiscitos. Diferentemente dos partidos políticos, legitimados pelo voto das populações, as ONGs promovem suas demandas e denúncias sem que a sociedade esteja eleitoralmente envolvida. Lutam por questões coletivas, sem que, no entanto, consultem aqueles que julgam representar.

Embora com certo fundamento, tal crítica parece-nos ter o intuito único de deslegitimar a ação cidadã das organizações não-estatais. É certo que a ação das ONGs não se sustenta no apoio eleitoral dos setores sociais que tencionam revelar ou dos que delas participam. Isso, no entanto, não lhes retira o caráter representativo. Tem-se apenas uma interpretação diferenciada da representatividade, que toma em suas bases a peculiaridade da reprodução de conhecimentos sobre realidades específicas. Nas palavras de Dagnino,

(...) há um deslocamento no entendimento da representatividade, tanto por parte do Estado quanto por parte de atores da sociedade civil. No caso das ONG, por exemplo, essa representatividade parece se deslocar para o tipo de competência que possuem: o Estado as vê como interlocutoras representativas na medida em que detêm um conhecimento específico que provém do seu vínculo (passado ou presente) com determinados setores sociais: jovens, negros, mulheres, portadoras de VIH (Vírus de Imunodeficiência Humana), movimentos ambientais, etc.

Portadoras dessa capacidade específica, muitas ONG passam também a se ver como ‘representantes da sociedade civil’, num entendimento particular da noção de representatividade. Consideram ainda que sua representatividade vem do fato de que expressam interesses difusos na sociedade, aos quais ‘dariam voz’. Essa representatividade adviria então muito mais de uma coincidência entre esses interesses e os defendidos pelas ONG do que de uma articulação explícita, ou relação orgânica, entre estas e os portadores destes interesses (2004, p. 101).

Na verdade, o que esse deslocamento da noção de representatividade revela é a concepção ampliada da cidadania, que, consubstanciada na constituição de sujeitos sociais efetivamente ativos, pauta-se, cada vez mais, no alargamento da participação social nas decisões políticas governamentais, sejam elas domésticas ou internacionais. Não se quer com isso apontar as ONGs, ou a sociedade civil, como substitutivas do Estado. A abertura do governo à interlocução com as ONGs não significa eximir o ente estatal soberano de suas competências e responsabilidades. Antes, é uma forma de reconhecê-lo como ator fundamental, que nem por isso deve se furtar da colaboração de atores não-tradicionais.

No campo da política externa, os questionamentos colocados e a importância que vem ganhando a consolidação de uma “diplomacia pública” provocam ainda mais interrogações. A interlocução entre governo e sociedade coteja a diplomacia brasileira com incertezas e indecisões. Nada de mais, considerando a recentidade do fenômeno. Na prática, como ordenar proveitosamente a interação com a sociedade? Quais critérios devem orientar a parceria entre o Itamaraty e as organizações não-estatais? Como estabelecer relações produtoras no âmbito dessa interlocução? Longe da intenção de exaurir tais pontos no espaço desta Conclusão, colocamo-los em pauta para que quiçá inspire futuras reflexões.

De tudo, a lição que nos fica é a da incontestável importância da atenção concedida pelo Itamaraty a esses novos atores da política externa brasileira. É, enfim, a comprovação da velha metáfora dos gigantes e dos anões que Eberhard Hitzler adaptou para a realidade da interação entre Estados e ONGs:

Os gigantes (os Estados) e os anões (as ONGs) vivem em reinos distintos e relacionam-se esporadicamente. (Mas) os gigantes precisam dos anões para que possam ver o chão, e (...) os anões nos ombros dos gigantes (são necessários) para os gigantes enxergarem mais longe (Hitzler, 1996 apud Mello, 1997, p. 30).

Ainda que com universos distintos entre si, é cada vez mais patente a relevância das ONGs para os Estados. Articulando-se a partir das bases, elas propiciam uma visão mais pormenorizada do que se está embaixo, do que é pequeno. Preocupando-se também com o coletivo, desmistificam a tensão entre o maior e o menor, permitindo aos grandes – os Estados – verem, sem dúvida, ainda mais longe.

Livros, teses, dissertações, artigos e discursos:

ABRAMOVAY, Miriam. Uma Conferência entre Colchetes. **Revista Estudos Feministas**, Rio de Janeiro: IFCS/UFRJ – PPCIS/UERJ, v. 3, n. 1, p. 212-218, 1995.

ALLISON, G. T. **The Essence of Decision**: Explaining the Cuban Missile Crisis. Glenview, IL: Scott, Foresman, 1971.

ALVES, Branca Moreira; PITANGUY, Jaqueline. **O que é Feminismo**. São Paulo: Brasiliense, Coleção Primeiros Passos, 1985.

ALVES, José Augusto Lindgren. **Relações Internacionais e Temas Sociais – A Década das Conferências**. Brasília: IBRI, 2001.

BARSTED, Leila Linhares. O Direito Internacional e o Movimento de Mulheres. **Revista Estudos Feministas**. Rio de Janeiro: IFCS/UFRJ – PPCIS/UERJ, v. 3, n. 1, p. 191-197, 1995.

_____. Lei e Realidade Social: Igualdade X Desigualdade. In: CEPIA (Org.) **As mulheres e os Direitos Humanos – Traduzindo a legislação com a perspectiva de gênero**, Rio de Janeiro: CEPIA, p. 29-45, 2001.

BERNAL-MEZA, Raúl. A política exterior do Brasil: 1990-2002. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Ano 45, n. 1, p. 36-71, 2002.

BESSIS, Sophie. Beijing na hora da prestação de contas. In: IBASE. **Viver Diferentemente** (*Vivre Autrement*). Número de balanço – Beijing 1995. Rio de Janeiro: IBASE, p. 1, 1996.

BOSERUP, Ester. *Women's Role in Economic Development*. London: Allen & Unwin, 1970.

BOUTROS-GHALI, Boutros. Introduction. In: ONU. **The United Nations and the Advancement of Women – 1945-1996**. The United Nations Blue Book Series, Volume VI, New York: United Nations Department of Public Information, 1996.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Mãos à Obra, Brasil**: Proposta de Governo Fernando Henrique. Brasília: [s.n.], 1994.

_____. A política externa do Brasil no início de um novo século: uma mensagem do Presidente da República. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Ano 44, n. 1, p. 5-12, 2001.

CARNEIRO, Sueli. Mulher, Cidadania, Democracia e Estado. (Parte do texto apresentado no painel “Mulheres, Democracia, Participação Política e Cidadania”, no Fórum de ONGs da América Latina e Caribe, em Mar del Plata, Argentina, setembro/94). In: CFEMEA. **Fêmea**. Brasília, Ano III, n. 26, abril, 1995.

CERQUEIRA, Rodrigo. **Diários do Príncipe**: imprensa e política externa no governo Cardoso (1995-2002). 2005. 127 p. Dissertação de Mestrado – Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, [2005].

CERVO, Amado; BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2.ed., 2002.

CHEIBUB, Zairo Borges. Diplomacia e Construção Institucional: O Itamaraty em uma perspectiva histórica. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 28, n. 1, p. 113-131, 1985.

CORRÊA, Sônia. Agenda para o Futuro – Lógica do passado e fundamentalismos obscurecem debate. In: CNDM. **Beijing 1995 – O século XXI começa na IV Conferência Mundial da Mulher**. Brasília: Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, p. 27-34, 1995a.

_____. Beijing Histórias e Geografias – Um Primeiro Balanço. In: CFEMEA. **Fêmea**, ano III, nº. 32, Brasília, setembro, 1995b.

_____; SANT’ANNA, Wania; MEDEIROS, Hildézia Alves; COSTA, Patrícia Gay Pepper da Costa. Vitória sobre a incompetência. In: IBASE. **Viver Diferentemente (Vivre Autrement)**. Número de balanço – Beijing 1995. Rio de Janeiro: IBASE, p. 24, 1996.

COSTA, Ana Alice Alcântara. O Movimento Feminista no Brasil: Dinâmicas de uma Intervenção Política. **Revista Labrys, Estudos Feministas / Études Féministes**, jan./jul., 2005. Disponível em: <<http://www.unb.br/ih/his/gefem/labrys7/liberdade/anaalice.htm>>. Acesso em: 12 dez. 2006.

COSTA, Grazielle Furtado Alves da. **Solidariedade e Soberania nos discursos sobre “mulher” nas Conferências do Cairo e de Beijing**. 2003. 147 p. Dissertação de Mestrado – Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, [2003].

COSTA, Patrícia Gay Pepper da. **A Inserção da Categoria de Gênero nas Relações Internacionais**: contribuição brasileira à Conferência de Beijing'95. 1997. 140 p. Dissertação de Mestrado – Instituto de Ciência Política e Relações Internacionais, Departamento de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, [1997].

COSTA, Delaine Martins; NEVES, Gleiser Heisler. Desenvolvimento Institucional, Gênero e ONG: Um Debate Possível. In: NEVES, Maria da Graça Ribeiro das; COSTA, Delaine Martins (Orgs.). **Gênero e Desenvolvimento Institucional em ONGs**. Rio de Janeiro: Núcleo de Estudos Mulher e Políticas Públicas/IBAM/Instituto de la Mujer, p. 61-106, 1995.

_____; _____. Considerações sobre desenvolvimento institucional, gênero e ONG. In: COSTA, Delaine Martins; VERGARA, Moema de Rezende (Orgs.). **Gênero e ONGs: Propostas para o fortalecimento institucional**. Rio de Janeiro: Núcleo de Estudos Mulher e Políticas Públicas/IBAM/The British Council, p. 41-55, 1997.

DAGNINO, Evelina. Sociedad civil, participación e ciudadanía: de que estamos falando? In: MATO, Daniel (Coord.). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES/Universidad Central de Venezuela, p. 95-110, 2004. Disponível em: <<http://www.globalcult.org.ve/pub/Rocky/Libro2/Dagnino.pdf>>. Acesso em: 22 abr. 2007.

DINIZ, Eli. Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os Desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil dos Anos 90. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 38, n. 3, p. 385-415, 1995.

FERNANDES, Rubem César. **Privado porém Público: o Terceiro Setor na América Latina**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

_____. _____. 3.ed. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 2002.

_____; CARNEIRO, Leandro Piquet. **ONGs Anos 90 – A Opinião dos Dirigentes Brasileiros**. Rio de Janeiro: ISER, 1991.

FERREIRA, Victor Cláudio Paradela. **Ongs no Brasil: um estudo sobre suas características e fatores que têm induzido seu crescimento**. 2005. Tese de doutorado – Escola de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, [2005].

FONSECA Jr., Gelson. Estudos sobre Política Externa no Brasil: os Tempos Recentes (1950-1980). In: FONSECA Jr., Gelson; LEÃO, Valdemar Carneiro (Orgs.). **Temas de Política Externa**. Brasília: IPRI/Ática, p. 275-283, 1989.

_____. **A Legitimidade e outras questões internacionais**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

GERNER, Deborah J. The Evolution of the Study of Foreign Policy. In: NEACK, L.; HEY, J. A. K.; HANEY, P. J. (Eds.). **Foreign Policy Analysis – Continuity and Change in Its Second Generation**. Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey, p. 17-32, 1995.

GHAZI, Slavosh. A ‘santa aliança’ faz uma frente unida. In: IBASE. **Viver Diferentemente (Vivre Autrement)**. Número de balanço – Beijing 1995. Rio de Janeiro: IBASE, p. 2, 1996.

GUILHON, Madalena. Quem Tem Medo da Conferência das Mulheres?. In: CFEMEA. **Fêmea**. Brasília, ano III, n. 26, abril, 1995.

_____; SCHUMAHER, Schuma. Beijing é Aqui! **Cadernos do CIM**, São Paulo: Impressão Gráfica Bartira, n. 2, p. 60-64, 1995.

HEILBORN, Maria Luiza. Gênero: Uma Breve Introdução. In: NEVES, Maria da Graça Ribeiro das; COSTA, Delaine Martins (Orgs.). **Gênero e Desenvolvimento Institucional em ONGs**. Rio de Janeiro: Núcleo de Estudos Mulher e Políticas Públicas/IBAM/Instituto de la Mujer, p. 9-13, 1995.

_____; ARRUDA, Ângela. Legado Feminista e ONGs de Mulheres: Notas Preliminares. In: NEVES, Maria da Graça Ribeiro das; COSTA, Delaine Martins (Orgs.). **Gênero e Desenvolvimento Institucional em ONGs**. Rio de Janeiro: Núcleo de Estudos Mulher e Políticas Públicas/IBAM/Instituto de la Mujer, p. 15-26, 1995.

HIRST, Mônica; LIMA, Maria Regina Soares de. Contexto internacional, democracia e política externa. **Política Externa**, v. 11, n. 2, set./out./nov., p. 78-98, 2002.

_____; PINHEIRO, Letícia. A Política Externa do Brasil em dois tempos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, ano 38, n. 1, p. 5-23, 1995.

HITZLER, Eberhard. As ONGs Como Núcleo de uma Sociedade Civil Internacional. In: ABONG. **Terra e Democracia** – Novas Bases Para a Cooperação Internacional, Núcleo Terra e Democracia, 1996.

HUDSON, Valerie. Foreign Policy Decision-Making – A Touchstone for International Relations Theory in the Twenty-first Century. In: HUDSON, V.; CHOLLET, D.; GOLDGEIER, J. (Orgs.). **Foreign Policy Decision-Making** (Revisited). New York: Palgrave Macmillan, p. 1-20, 2002.

HUNTINGTON, Samuel. **Political Order in Changing Societies**. New Haven, London: Yale University Press, 1968.

IRACI, Nilza. A Conferência de Beijing e o Mito da Democracia Racial. In: CFEMEA. **Fêmea**. Brasília, Ano III, n. 32, p. 9, setembro, 1995.

JANIS, Irving L. **Groupthink**. Boston: Houghton-Mifflin, 1982.

KAHLER, Miles. Introduction: Liberalization and Foreign Policy. In: KAHLER, Miles (Org.). **Liberalization and Foreign Policy**. New York: Columbia University Press, p. 1-23, 1997a.

_____. Conclusion: Liberalization as Foreign Policy Determinant and Goal. In: KAHLER, Miles (Org.). **Liberalization and Foreign Policy**. New York: Columbia University Press, p. 287-313, 1997b.

KEOHANE, Robert; MILNER, Helen. **Internationalization and Domestic Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

LAFER, Celso; FONSECA Jr., Gelson. Questões para a Diplomacia no Contexto Internacional das Polaridades Indefinidas (Notas analíticas e algumas sugestões). In: FONSECA Jr, Gelson; CASTRO, Sérgio Henrique Nabuco de (Orgs.) **Temas de Política Externa Brasileira II**. São Paulo: IPRI/Paz e Terra, 1994.

LAMPREIA, Luiz Felipe. A política externa do governo FHC: continuidade e renovação. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Ano 42, n. 2, p. 5-17, 1998.

_____. **Diplomacia brasileira: palavras, contextos e razões**. Rio de Janeiro: Lacerda, 1999.

LANDIM, Leilah. **A Invenção das ONGS: do serviço invisível à profissão impossível**. 1993. 239 p. Tese de doutorado – Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social do Museu Nacional e da Universidade Federal do Rio de Janeiro, [1993]. Disponível em: <<http://www.setor3.com.br/senac2/calandra.nsf/0/08256B5A0062F99E83256AA400607625?OpenDocument&pub=T&proj=Setor3&sec=Pesquisas%20e%20Estudos>>. Acesso em: 30 nov. 2006.

_____. Experiência Militante: Histórias das assim chamadas ONGs. In: LANDIM, Leilah (Org.). **Ações em Sociedade – Militância, caridade, assistência etc.** Rio de Janeiro: NAU, p. 23-87, 1998.

LEITE, Rosalina de Santa Cruz. *Brasil Mulher e Nós Mulheres: origens da imprensa feminista brasileira*. **Revista Estudos Feministas**, Rio de Janeiro: IFCS/UFRJ – PPCIS/UERJ, v. 11, n. 1, p. 234-241, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-026X2003000100014&script=sci_arttext&tlng=pt>. Acesso em: 15 dez. 2006.

LIBARDONI, Marlene. **Avaliação dos Processos de Negociação, Diálogo e Colaboração entre Governo e ONGs nos Processos de Beijing e Pós-Beijing na América Latina e Caribe – Sub-região Brasil**. Documento elaborado para o Fórum de ONGs da América Latina e Caribe com o apoio do Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher e o Fundo das Nações Unidas para a Criança. Brasil, maio de 1996.

LIMA, Maria Regina Soares de. Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileira. **América Latina/Internacional**, Buenos Aires, v. 1, n. 2, p. 27-46, otoño/invierno, 1994.

_____. Instituições Democráticas e Política Exterior. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p. 265-303, jul./dez. 2000.

_____. Na trilha de uma política externa afirmativa. **Observatório da Cidadania**, Relatório do Social Watch (2003), p. 94-100, 2003. Disponível em: <http://www.socialwatch.org/es/informeImpreso/pdfs/panorbrasileirog2003_bra.pdf>. Acesso em: 01 fev. 2007.

_____; SANTOS, Fabiano. O Congresso e a Política de Comércio Exterior. **Lua Nova**, São Paulo, n. 52, p. 121-149, 2001.

MACHADO, Lia Zanotta. Beijing em Balanço. **Revista Estudos Feministas**. Rio de Janeiro: IFCS/UFRJ – PPCIS/UERJ, ano 3, n. 2, p. 414-426, 1995.

MARANHÃO, Suzana. A Cúpula da Mulher na China. **Cadernos do CIM**. São Paulo: Impressão Gráfica Bartira, n. 2, p. 78-82, 1995.

MELLO, Fátima Vianna. **ONGs no sistema internacional**: uma discussão à luz da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento. 1997. 110 p. Dissertação de Mestrado. Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica, Rio de Janeiro, [1997].

MORAVCSIK, A. Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics. **International Organization**, v. 51, n. 4, Autumn, p. 513-553, 1997.

NERFIN, Marc. O Estado das Relações ONGs / Governo / Nações Unidas. In: IBASE; PNUD (Org.). **Desenvolvimento, Cooperação Internacional e as ONGs**. Rio de Janeiro: IBASE, p. 95-117, 1992.

NICODEMUS, Marcela. **As Nações Unidas e a promoção dos direitos da mulher**: retórica ou realidade? XLVIII Curso de Altos Estudos (CAE), Instituto Rio Branco, Ministério das Relações Exteriores, 2005.

NUNES, Edson. **A gramática política do Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático. 2. ed. Brasília: J. Zahar, 1999.

NYE, Joseph S. **O paradoxo do poder americano** – Por que a única superpotência do mundo não pode prosseguir isolada. São Paulo: UNESP, 2002.

OLIVEIRA, Miguel Darcy de. **Cidadania e Globalização**: a política externa brasileira e as ONGs. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão (Funag), 1999. Disponível em: <<http://www.funag.gov.br/BDPE/cae/Teses>>. Acesso em: 24 nov. 2006.

OLIVEIRA, Rosiska Darcy de. Memórias do Planeta Fêmea. **Revista Estudos Feministas**, Rio de Janeiro, IFCS/UFRJ – PPCIS/UERJ, v. 0, n. 0, p. 131-142, 1992.

_____. Igualdade, Desenvolvimento e Paz. **Revista Estudos Feministas**. Rio de Janeiro: IFCS/UFRJ – PPCIS/UERJ, v. 3, n. 1, p. 203-211, 1995.

_____. O Século XXI começou em Pequim. In: CNDM. **IV Conferência Mundial sobre a Mulher – Beijing, China – 1995**, Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 1996.

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de; VIGEVANI, Tullo. A política externa brasileira na era FHC: um exercício de autonomia pela integração. In: **IV Encontro Nacional da ABCP (Associação Brasileira de Ciência Política)**, Paineis 4 – Política Externa Brasileira. Rio de Janeiro, 21-24 jul. 2004.

PETERSON, V. Spike; RUNYAN, Anne Sisson. **Global Gender Issues**. Dilemmas in World Politics Series, 2nd Edition, Boulder, CO: Westview Press, 1999.

PINHEIRO, Letícia. Novos Condicionantes da Política Externa: reformulando perguntas e buscando respostas para o caso brasileiro. In: **XXI Encontro Anual da ANPOCS**, 21-25 de outubro de 1997, Caxambu – M.G. Seminário Temático: Dilemas e Perspectivas da Política Internacional Contemporânea. Versão preliminar.

_____. Traídos pelo Desejo: Um Ensaio sobre a Teoria e a Prática da Política Externa Brasileira Contemporânea. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p. 305-335, jul./dez. 2000.

_____. Os Véus da Transparência: Política Externa e Democracia no Brasil. **IRI Textos**, Rio de Janeiro, n. 25, p. 1-18, 2003.

_____; LIMA, Maria Regina Soares de. Internationalisation, Democracy and Foreign Policy Making in Brazil. In: **Conference on Globalisation, State Power and International Institutions: Brazil in a New Age of Dependency**, St. Anthony's College, Oxford, 15-16 de março de 1999. Versão final, 2000.

PIO, Carlos. Liberalização do Comércio: Padrões de Interação entre Elites Burocráticas e Atores Sociais. In: DINIZ, Eli Roque; AZEVEDO, Sérgio (Orgs.). **Reforma do Estado e Democracia no Brasil**. Brasília: UnB/ENAP, p. 175-211, 1997.

PIOVESAN, Flávia. A Constituição Brasileira de 1988 e os Tratados Internacionais de Proteção aos Direitos Humanos. In: CEPIA (Org.). **As mulheres e os Direitos Humanos** – Traduzindo a legislação com a perspectiva de gênero, Rio de Janeiro: CEPIA, p. 9-27, 2001.

POLANYI, Karl. **The Great Transformation** – The Political and Economic Origins of Our Time. New York: Rinehart, 1944.

PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C.; MANIN, Bernard. **Democracy, Accountability, and Representation**. Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

ROCKEFELLER, John D. 3rd. The Third Sector. In: O'CONNELL, Brian (Org.). **America's Voluntary Spirit**. New York: The Foundation Center, p. 355-357, 1993.

ROQUE, Atila P. A política externa no Governo Cardoso. In: ROCHA, Denise; BERNARDO, Maristela (Orgs.). **A Era FHC e o Governo Lula: Transição?**. Brasília: INESC, P. 451-472, 2004.

SAFFIOTI, Heleieth I. B. Enfim, sós: Brasil Rumo a Pequim. **Revista Estudos Feministas**. Rio de Janeiro: IFCS/UFRJ – PPCIS/UERJ, v. 3, n. 1, p. 198-202, 1995.

SALAMON, Lester M. The Rise of the Nonprofit Sector. **Foreign Affairs**, v. 73, n. 4, p. 109-122, jul./ago. 1994.

_____. **Defining the Nonprofit Sector: a cross-sectional analysis**. Manchester: Manchester University Press, 1997.

_____; ANHEIER, Helmut K (Org.) **The Emerging Sector: the Nonprofit Sector in Comparative Perspective**. Washington, The John Hopkins University, Institute for Policy Studies, 1994.

_____; _____. **The Emerging Nonprofit Sector: an overview**. Manchester: Manchester University Press, 1996.

SANTANA, Helton Reginaldo Presto. Grupos de Interesse e a Política Externa Brasileira para a ALCA. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 1, p. 167-196, jan./jun., 2001.

SANTORO, Maurício. Participação Social e Direitos Humanos no Mercosul. In: **Seminário Participação em Política Externa e Direitos Humanos no Mercosul**. Brasília: Comitê Brasileiro de Direitos Humanos e Política Externa, 28 ago. 2006.

SARTI, Cynthia Andersen. O feminismo brasileiro desde os anos 1970: revisitando uma trajetória. **Revista Estudos Feministas**, Rio de Janeiro: IFCS/UFRJ – PPCIS/UERJ, v. 12, n. 2, p. 35-50, mai./ago. 2004.

SCHUMAHER, Maria Aparecida. América Latina mais Integrada. **Revista Estudos Feministas**. Rio de Janeiro, IFCS/UFRJ – PPCIS/UERJ, v. 3, n. 2, p. 427-432, 1995a.

_____. Desde Brasil: El Proceso a Beijing como Ensayo de Nuevas Experiencias y Formas Organizativas. In: FORO DE ONGS SOBRE LA MUJER (Coordinación Regional de ONGs de América Latina y el Caribe). **Beijing, algo más que palabras: Balance y Perspectivas de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer**. Lima, Centro de la Mujer Peruana Flora Tristan, p. 29-31, 1995b.

_____. **A Conferência do Rio, uma estação para Beijing**. Discurso de abertura da Conferência Nacional de Mulheres Brasileiras Rumo a Beijing. Rio de Janeiro, junho, 1995c.

_____. Tenda da diversidade. In: CFEMEA. **Fêmea**. Brasília, Ano III, n. 32, setembro, p. 3, 1995d.

SEIXAS CORRÊA, Luiz Felipe de. O Brasil e o mundo no limiar do novo século: diplomacia e desenvolvimento. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Ano 42, n. 1, p. 5-29, 2002.

SILVA, Alexandra de Mello e. O Brasil no Continente e no Mundo: Atores e Imagens na Política Externa Brasileira Contemporânea. **Estudos Históricos**, v. 8, n. 15, p. 95-118, 1995.

SNYDER, R.; BRUCK, H. W.; SAPIN, B. **Foreign Policy Decision-Making: An Approach to the Study of International Politics**. New York: Free Press, 1962.

SOARES, Vera. O Contraditório e Ambíguo Caminho para Beijing. **Revista Estudos Feministas**, Rio de Janeiro, IFCS/UFRJ – PPCIS/UERJ, v. 3, n. 1, p. 180-190, 1995a.

_____. Não foi perfeito, foi histórico. **Cadernos do CIM**, n. 2, São Paulo, Impressão Gráfica Bartira, p. 65-77, 1995b.

_____. **Muitas faces do feminismo no Brasil**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, p. 33-54, 2006. Disponível em: <http://www2.fpa.org.br/portal/uploads/feminismo_brasil.pdf>. Acesso em: 14 dez. 2006.

SOUZA, Herbert de. As ONGs na década de 90. In: ISER (Org.). **Ongs na década de 90**. Rio de Janeiro: ISER/Comunicações do ISER, Ano 10, n. 41, 1991.

SPROUT, H.; SPROUT, M. **Man-Milieu Relationship Hypotheses in the Context of International Politics**. Princeton, NJ: Princeton University Press.

TAVARES, Ricardo Neiva. **As Organizações Não-Governamentais nas Nações Unidas**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão (Funag), 1999. Disponível em: <<http://www.funag.gov.br/BDPE/cae/Teses>>. Acesso em: 24 nov. 2006.

TICKNER, J. Ann. **Gendering World Politics – Issues and Approaches in the Post-Cold War Era**. New York: Columbia University Press, 2001.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **Democracy in America**. Chicago: Chicago University Press, 2000.

VARGAS, Virginia. Una Mirada del Proceso Hacia Beijing. **Revista Estudos Feministas**. Rio de Janeiro: IFCS/UFRJ – PPCIS/UERJ, v. 3, n. 1, p. 172-179, 1995.

VIEIRA, Marco Antônio Muxagata de Carvalho. **Idéias e instituições**: a política externa brasileira no pós-Segunda Guerra Mundial e no pós-Guerra-Fria. 2001. 145p. Dissertação de Mestrado – Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade do Rio de Janeiro, [2001].

WOLFE, Alan. Três Caminhos para o Desenvolvimento: Mercado, Estado e Sociedade Civil. In: IBASE; PNUD. **Desenvolvimento, Cooperação Internacional e as ONGs**. Rio de Janeiro: IBASE, p. 17-34, 1992.

Informativos:

ONU – Secretariat of the Fourth World Conference on Women – Division for the Advancement of Women. **Women on the Move**, n. 8, 1995.

CFEMEA. Relatório oficial não agrada. In: CFEMEA. **Fêmea**. Brasília, Ano III, n. 18, agosto, 1994.

CFEMEA. **Fêmea**. Brasília, Ano III, n. 25, março, 1995.

CFEMEA. **Fêmea**. Brasília, Ano III, n. 27, maio, 1995.

CFEMEA. **Fêmea**. Brasília, Ano III, n. 29, junho, 1995.

CFEMEA. **Fêmea**. Brasília, Ano III, n. 19, setembro, 1994.

Documentos:

ARTICULAÇÃO DE MULHERES BRASILEIRAS (AMB). Síntese do Documento das Mulheres Brasileiras. In: AMB. **IV Conferência Mundial das Nações Unidas sobre a Mulher** – Igualdade, Desenvolvimento e Paz – Beijing, Setembro/95. Rio de Janeiro, 1995a.

_____. **Avaliação do Fórum de ONGs e da IV Conferência Mundial sobre a Mulher** – Beijing 1995, Rio de Janeiro, mimeo, novembro, 1995b.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS (ABONG). **Carta de Princípios da ABONG**. Adotada

em 29 de março de 2000. Disponível em: <<http://www.abong.org.br/>>. Acesso em: 07 dez. 2006.

BRASIL. MRE. **Relatório Geral sobre a Mulher na Sociedade Brasileira – IV Conferência Mundial sobre a Mulher: Ação para Igualdade, Desenvolvimento e Paz – Pequim 1995**. Apresentação do Ministro de Estado das Relações Exteriores, Celso Amorim, Brasília, dezembro de 1994.

CEPAL. **Projeto de Programa de Ação Regional para as Mulheres da América Latina e do Caribe – 1995-2001**. VI Conferência Regional sobre a Integração da Mulher no Desenvolvimento Econômico e Social da América Latina e do Caribe. Mar del Plata, Argentina, 26-30 de setembro, 1994a.

_____. **Programa de Acción Regional para las Mujeres de América Latina y el Caribe – 1995-2001**. XX reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social de América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, 16-18 de noviembre, 1994b.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE MULHERES BRASILEIRAS RUMO A BEIJING. Declaração Política. In: CFEMEA. **Fêmea**. Brasília, Ano III, n. 29, P. 9, junho, 1995.

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA MULHER (CNDM). **IV Conferência Mundial sobre a Mulher – Beijing, China – 1995**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 1996.

CONSELHO ECONÔMICO E SOCIAL DA ONU (ECOSOC). **Resolution 1996/31**. Adotada em 25 de julho de 1996. Disponível em: <<http://www.un.org/esa/coordination/ngo/>>. Acesso em: 27 de nov. 2006.

FORO DE ONGS DE MAR DEL PLATA. Síntesis de las Principales Propuestas Acordadas en el Foro de Organizaciones No Gubernamentales. Mar del Plata, setembro de 1994.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Carta das Nações Unidas**. Adotada em 24 de outubro de 1945. Disponível em <http://www.onu-brasil.org.br/documentos_carta.php>. Acesso em: 27 de nov. 2006.

_____. **The United Nations and The Advancement of Women – 1945-1996**. The United Nations Blue Books Series, vol. VI, New York: United Nations Publication, 1996.

_____. Declaração de Beijing. In: CNDM. **IV Conferência Mundial sobre a Mulher** – Beijing, China – 1995. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 1996.

_____. Plataforma de Ação. In: CNDM. **IV Conferência Mundial sobre a Mulher** – Beijing, China – 1995. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 1996.

Sites consultados:

Associação Brasileira de Organizações não-Governamentais (ABONG): <<http://www.abong.org.br/novosite/livre.asp?cdm=2310>>. Acesso em: 20 ago. 2006.

Católicas pelo Direito de Decidir (CDD): <<http://www.catolicasonline.org.br>>. Acesso em: 21 mar. 2007.

Committee on Non-Governmental Organizations – Economic and Social Council (ECOSOC): <<http://www.un.org/esa/coordination/ngo/>>. Acesso em: 27 nov. 2006.

Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM): <<http://www.planalto.gov.br/spmulheres/cndm/index.htm>>. Acesso em: 11 dez. 2006.

Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE): <<http://www.ibase.org.br/>>. Acesso em: 07 dez. 2006.

World Alliance for Citizen Participation (CIVICUS): <<http://www.civicus.org>>. Acesso em: 07 dez. 2006.

Entrevistas:

Bila Sorj – professora do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia do Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, teve papel fundamental no processo de preparação do Brasil para a Conferência de Beijing (1995), sendo a relatora do seminário temático “Políticas Econômicas, Pobreza e Trabalho”, realizado no Rio de Janeiro, previamente à conferência.

Marcela Nicodemus – diplomata de carreira, participou do processo preparatório e da Conferência de Beijing.

Nilza Iraci – representando o movimento de mulheres negras através da ONG Geledés – Instituto da Mulher Negra, teve atuação destacada na Conferência de Beijing, influenciando positivamente a decisão de incluir na Plataforma de Ação as questões de raça e etnia.

Rosiska Darcy Oliveira – escritora, professora de literatura do curso de pós-graduação da PUC-Rio, diretora da ONG IDAC (Instituto de Ação Cultural), era presidente do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher à época da Conferência de Beijing. Integrou a delegação oficial brasileira para a conferência.

Schuma Schumacher – pedagoga, ativista feminista, atual coordenadora da REDEH – Rede de Desenvolvimento Humano –, representou a Articulação de Mulheres Brasileiras em Beijing.

Thereza Maria Machado Quintella – embaixadora, esteve na subchefia da delegação oficial enviada à Conferência de Beijing. Teve papel de destaque no processo de preparação do Brasil para a conferência.

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)