

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 de 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 detém 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.