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 conseqüência, 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 protagônico 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.