



Universidade de Brasília

Instituto de Relações Internacionais

Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais

**A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA NA  
FORMULAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: AS  
CONFERÊNCIAS SOCIAIS DA ONU DA DÉCADA DE 1990**

**RODRIGO TORRES DE ARAÚJO LIMA**

Brasília  
2009

**RODRIGO TORRES DE ARAÚJO LIMA**

**A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA NA  
FORMULAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: AS  
CONFERÊNCIAS SOCIAIS DA ONU DA DÉCADA DE 1990**

Dissertação apresentada como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade de Brasília.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dra. Maria Izabel Valladão de Carvalho.

Brasília  
2009

**RODRIGO TORRES DE ARAÚJO LIMA**

**A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA NA  
FORMULAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: AS  
CONFERÊNCIAS SOCIAIS DA ONU DA DÉCADA DE 1990**

Dissertação apresentada como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade de Brasília.

Brasília, de julho de 2009.

Banca Examinadora:

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Maria Izabel Valladão de Carvalho (orientadora)

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Maria Helena de Castro Santos

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Marisa von Bülow

---

Prof. Dr. Antônio Carlos Lessa (suplente)

## AGRADECIMENTOS

A Deus.

Aos meus pais, por me ensinarem a importância da família, do trabalho, da educação e do amor.

Às minhas irmãs, pela amizade e pela torcida.

Às minhas avós, pelo exemplo de força.

Aos meus tios, tias, primos e primas pelo apoio incondicional em todos os momentos.

À Leilane, pelo companheirismo, pela força e pela paciência em escutar diariamente sobre as dificuldades e os prazeres de se fazer uma dissertação.

A Socorro Veras, Larissa e Lucas, por me “adotarem” em Brasília.

À professora Maria Izabel, pelo incentivo dado a essa pesquisa, pela compreensão das dificuldades temporais e pela competência na arte de orientar.

À professora Marisa Von Bülow, pela imensa ajuda oferecida ao longo do mestrado.

Aos professores Antônio Lessa e Maria Helena, pela disponibilidade em participar da banca.

Aos colegas de mestrado, em especial aos amigos Eizen Monteiro, Thalita Ary, Carlos Canesin, Julia Camargo, Ana Clarissa, João Urt, Daniel Oppermann e Manuela Fernández.

Aos amigos Gustavo Carvalho, Paula Ellinger, Fernando Cavalcante e Ana Janaína Nelson pelo incentivo a iniciar essa empreitada.

Aos entrevistados Ivan Marcelo Neves e Audo Araújo Faleiro.

Aos funcionários do arquivo histórico do Itamaraty, em especial a Cristiane, Andressa e Davi, pela prestatividade.

À Universidade de Brasília e ao Instituto de Relações Internacionais, em especial à Odalva pela simpatia piauiense e pelo profissionalismo.

Ao Instituto Dom Barreto, por contribuir para minha formação como cidadão.

Aos colegas e professores do curso de formação de EPPGG da ENAP.

Aos colegas do MEC, por compreenderem as dificuldades da fase final da dissertação.

Aos meus companheiros de República, por acompanharem o dia-a-dia desse trabalho.

A todos os meus verdadeiros amigos, por sempre torcerem pelo meu sucesso.

À Tia Júlia.

## RESUMO

A presente dissertação visa analisar a relação do Itamaraty com diversos atores da Sociedade Civil Organizada (SCO) brasileira na rodada de Conferências Sociais da Organização das Nações Unidas (ONU), durante a década de 1990. O final dos anos 1980 e o início dos anos 1990 representaram um período de grandes transformações no cenário doméstico e internacional, influenciando diretamente na mudança do padrão de relacionamento Estado-Sociedade no país. Neste trabalho, optou-se por estudar essa mudança de padrão no caso específico da política externa. Analisar-se-á a preparação do Brasil para as seguintes Conferências: Conferência da ONU sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Rio-92); Conferência Mundial de Direitos Humanos, em 1993; Conferência Internacional sobre população e desenvolvimento, em 1994; Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social e Quarta Conferência Mundial sobre a Mulher, em 1995; e Segunda Conferência das Nações Unidas sobre os Assentamentos Humanos (Habitat-II), em 1996. Assim, foi feita uma investigação dos principais canais de participação oficiais, criados pelo Itamaraty para a inserção dos atores da SCO na formulação das posições brasileiras. A principal hipótese desta dissertação é que há uma tendência de abertura do Itamaraty à participação de atores da Sociedade Civil Organizada em negociações internacionais, que pode ser identificada desde o início da década de 1990, com o ciclo de conferências sociais. Espera-se, assim, contribuir para a melhor compreensão das transformações da política externa brasileira desse período, assim como para o melhor entendimento sobre a forma de participação da Sociedade Civil Organizada na sua formulação.

**Palavras-chave:** Política Externa Brasileira; Sociedade Civil; Organização das Nações Unidas; Conferências da ONU; Itamaraty; Organizações Não-Governamentais.

## ABSTRACT

This work intends to analyse the relationship between Itamaraty and Brazilian Organizations of Civil Society during the social conferences of the United Nations, in the 90's. The end of 80's and the beginning of 90's represented a period of great transformations in Brazil and in international system. In this research, the major purpose is studying these transformations in the Brazilian foreign policy. These conferences will be analysed in this dissertation: United Nations Conference on Environment and Development (1992), World Conference on Human Rights (1993), International Conference on Population and Development (1994), World Summit for Social Development (1995), Fourth World Conference on Women (1995) and Second United Nations Conference on Human Settlements (1996). This work explores the main official participation channels created by Itamaraty in order to include the Organized Civil Society in the Decision Making Process. The central hypothesis is that there is a trend of growing in participation of OCS in the international negotiations headed by Itamaraty, since the social conferences of UN.

**Key-words:** Brazilian Foreign Policy; United Nations; United Nations Conferences; Itamaraty; Non-Governmental Organizations.



## LISTA DE SIGLAS

- ABC – Agência Brasileira de Cooperação
- ABEMA – Associação Brasileira de Entidades do Meio Ambiente
- ABEP – Associação Brasileira de Estudos Populacionais
- ABONG – Associação Brasileira de ONGs
- ANAMPOS – Articulação Nacional de Movimentos Populares e Sindicais
- BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
- CEBRAP – Centro Brasileiro de Análise e Planejamento
- CENPLA – Confederação Nacional dos Centros de Planejamento Natural da Família
- CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina
- CEPIA – Cidadania: Estudo, Pesquisa, Informação e Ação
- CFEMEA – Centro Feminista de Estudos e Assessoria
- CGT – Central Geral dos Trabalhadores
- CIM – Centro Informação Mulher
- CNBB – Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
- CONAM – Confederação Nacional de Associação de Moradores
- CONCLAT – Conferência Nacional da Classe Trabalhadora
- CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar
- CONTAG – Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
- CUT – Central Única dos Trabalhadores
- DHS – Departamento de Direitos Humanos e Temas Sociais
- ECOSOC – Comitê Econômico e Social das Nações Unidas
- FAO – Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação
- FASE – Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional
- FBOMS – Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento
- FHC – Fernando Henrique Cardoso
- FNUAP – Fundo de População das Nações Unidas
- GATT – Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio
- IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal

IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis  
IBASE – Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IDAC – Instituto de Ação Cultural  
INESC – Instituto de Estudos Socioeconômicos  
ISER – Instituto de Estudos da Religião  
ISPN – Instituto Sociedade População e Natureza  
MDB – Movimento Democrático Brasileiro  
MRE – Ministério das Relações Exteriores  
NAFTA – Tratado Norte-Americano de Livre Comércio  
NEMGE – Núcleo de Estudos da Mulher e Relações Sociais de Gênero  
OEA – Organização dos Estados Americanos  
OMS – Organização Mundial de Saúde  
ONG – Organização Não-Governamental  
ONU – Organização das Nações Unidas  
OPAS – Organização Pan-Americana da Saúde  
PEB – Política Externa Brasileira  
PIB – Produto Interno Bruto  
PMA – Programa Mundial de Alimentação  
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento  
PREPCOM – Comitê Preparatório  
REDEH – Rede de Desenvolvimento Humano  
SCO – Sociedade Civil Organizada  
UFBA – Universidade Federal da Bahia  
UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais  
UNCED – Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento  
UNESCO – Organização das Nações Unidas para a educação, a ciência e a cultura  
UNICAMP – Universidade de Campinas  
UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância  
UNIFEM – Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher  
USP – Universidade de São Paulo

# SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>14</b>
<b>CAPÍTULO 1 – REFERENCIAIS TEÓRICOS.....</b>	<b>19</b>
1.1 Níveis de Análise.....	19
1.2 Jogos de Dois Níveis.....	20
1.3 Teoria Pluralista (e Teoria Liberal) de Relações Internacionais.....	22
1.4 As contribuições da Ciência Política.....	24
1.5 Interesses, Instituições e Informações.....	27
1.6 Recursos de Poder.....	29
1.7 Mobilização dos Atores.....	30
1.8 Representatividade.....	31
1.9 Particularidades da Política Externa.....	32
<b>CAPÍTULO 2 – UM PERÍODO DE MUDANÇAS.....</b>	<b>34</b>
2.1 As transformações no sistema internacional e no Brasil.....	34
2.1.1. Transformações Sistêmicas.....	36
2.1.2. Transformações Domésticas.....	38
2.2 As Transformações no Itamaraty e na Política Externa Brasileira.....	45
2.2.1 Os Governos Collor, Itamar e Cardoso.....	45
2.2.2 A crise de paradigmas.....	48
2.2.3 A politização da política externa.....	49
2.2.4 As particularidades da política externa e o “novo interesse nacional” brasileiro.....	50
2.2.5 A “Diplomacia Pública” do período FHC.....	51
2.2.6 A criação do Departamento de Direitos Humanos e Temas Sociais.....	53
2.2.7 O aumento da porosidade.....	54
<b>CAPÍTULO 3 - OS ATORES DA SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA.....</b>	<b>56</b>
3.1 O que é “Sociedade Civil Organizada”.....	56

3.2 A história da mobilização social no Brasil, o relacionamento da Sociedade Civil com o Estado brasileiro e com o Itamaraty	58
3.3 As ONGs nas Nações Unidas	67
3.4 Outras questões	70
3.4.1 Os atores da SCO como problema	70
3.4.2 Os atores da SCO como solução	71

## **CAPÍTULO 4 – O CICLO DE CONFERÊNCIAS SOCIAIS DA ONU.....72**

4.1 Os Temas Sociais e o ciclo de Conferências	72
4.2 Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – Rio De Janeiro – 3 a 21 de junho de 1992	74
4.2.1 O contexto da Conferência e as demandas da SCO	74
4.2.2 As exigências da ONU	76
4.2.3 Canais de participação formais para a SCO brasileira	76
4.3 Conferência Mundial de Direitos Humanos, em Viena – 14 a 25 de junho de 1993	79
4.3.1 O contexto da Conferência e as demandas da SCO	79
4.3.2 As exigências da ONU	81
4.3.3 Canais de participação formais para a SCO brasileira	81
4.4 Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento, no Cairo – 05 a 13 de setembro de 1994	85
4.4.1 O contexto da Conferência e as demandas da SCO	85
4.4.2 As exigências da ONU	87
4.4.3 Canais de participação formais para a SCO brasileira	87
4.5 Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social, em Copenhague – 6 a 12 de março de 1995	92
4.5.1 O contexto da Conferência e as demandas da SCO	92
4.5.2 As exigências da ONU	93
4.5.3 Canais de participação formais para a SCO brasileira.	93
4.6 IV Conferência Mundial sobre a Mulher, em Pequim – 4 a 15 de setembro de 1995	95
4.6.1 O contexto da Conferência e as demandas da SCO	95
4.6.2 As exigências da ONU	97

4.6.3 Canais de participação formais para a SCO brasileira.....	97
4.7 II Conferência das Nações Unidas sobre os Assentamentos Humanos, em Istambul – 3 a 14 de junho de 1996.....	101
4.7.1 O contexto da Conferência e as demandas da SCO.....	101
4.7.2 As exigências da ONU.....	101
4.7.3 Canais de participação formais para a SCO brasileira.....	102
4.8 Conclusão do Capítulo.....	104
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>108</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>112</b>

## INTRODUÇÃO

A presente dissertação visa analisar a relação do Ministério das Relações Exteriores do Brasil com diversos atores da Sociedade Civil<sup>1</sup> na rodada de Conferências Sociais da Organização das Nações Unidas (ONU), durante a década de 1990.

O final dos anos 1980 e o início dos anos 1990 representaram um período de grandes transformações no cenário doméstico e internacional no que tange aos aspectos políticos, econômicos e sociais, influenciando diretamente na mudança do padrão de relacionamento Estado-Sociedade no país.

Neste trabalho, optou-se por estudar essa mudança de padrão no caso específico da política externa, entendida aqui também como uma política pública, mas com algumas especificidades. Mais especificamente ainda, estudar-se-á a preparação do Brasil para as Conferências da ONU relacionadas aos temas sociais: meio ambiente, direitos humanos, aspectos populacionais, desenvolvimento social, questões de gênero e assentamentos humanos.

Será feita uma investigação dos principais canais de participação oficiais<sup>2</sup>, criados pelo Itamaraty para a inserção dos atores da Sociedade Civil Organizada (SCO) na formulação da posição brasileira para cada conferência.

Dessa forma, espera-se contribuir para a melhor compreensão das transformações da política externa brasileira desse período, assim como para o melhor entendimento sobre a forma de participação da Sociedade Civil Organizada na sua formulação.

A década de 1990 marcou a política externa brasileira como um período de transformações e adaptações. Tradicionalmente, o Ministério das Relações Exteriores (MRE) foi reconhecido, além de por sua competência técnica, por um certo grau de insulamento burocrático

---

<sup>1</sup> A Sociedade Civil aqui é vista como um conjunto de organizações voluntárias que reúnem pessoas fora dos marcos do Estado e do mercado. Também será utilizado o conceito de Sociedade Civil Organizada, que são os atores da Sociedade Civil, mobilizados em torno de questões específicas. No capítulo 3 será feita uma análise sobre esses conceitos.

<sup>2</sup> Por “canais de participação oficiais”, entendem-se todas as formas de participação da Sociedade Civil Organizada no debate acerca da posição brasileira para as conferências, desde que tenham sido iniciativas do governo brasileiro, ou organizadas por ele. O mesmo vale para os “canais formais de participação”, usados aqui como sinônimos.

em suas decisões<sup>3</sup>. A partir dos eventos que se iniciaram ao final da década de 1980, esse insulamento foi sendo paulatinamente substituído por uma abertura institucional que, apesar de ser crescente, ocorreu de forma seletiva e gradual. As decisões de política externa passaram a contar com maior participação de sindicatos, de Organizações Não-Governamentais (ONGs), de movimentos sociais e de outros atores nos debates sobre o posicionamento internacional brasileiro.

Essa mudança na forma de atuação do Itamaraty ocorreu por conta de um processo multicausal, incluindo-se questões domésticas brasileiras e elementos novos do sistema internacional. O conjunto de novos eventos proporcionou maior aproximação do MRE com os atores da Sociedade Civil.

Ao longo da década de 1990, no entanto, pôde-se perceber que essa aproximação não se deu de forma idêntica em todas as temáticas e com todos os atores. A participação da Sociedade Civil na formulação de política externa no período foi crescente, porém nem sempre contínua.

Para compreender melhor o processo, é preciso ter ciência de que essa preocupação se insere na problemática mais genérica das relações entre Estado e Sociedade, nas análises da evolução institucional do Brasil pós-regime autoritário e nas transformações da sociedade brasileira. Tudo isso sob a ótica da política externa nacional.

Assim, para analisar a participação da Sociedade Civil Organizada na formulação da política externa brasileira, optou-se por pesquisar especificamente as conferências da ONU da década de 1990. Nesse período, a Organização promoveu um ciclo de conferências com temas sociais, aproveitando o aumento da importância dessas temáticas no momento pós-Guerra Fria. Foram seis conferências no período de 1992 a 1996: a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Rio-92), no Rio de Janeiro, em junho de 1992; a Conferência Mundial de Direitos Humanos, em Viena, em junho de 1993; a Conferência Internacional sobre população e desenvolvimento, no Cairo, em setembro de 1994; a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social, em Copenhague, em março de 1995; a Quarta Conferência Mundial sobre a Mulher, em Pequim, em setembro de 1995; e a Segunda

---

<sup>3</sup> Esse insulamento burocrático, no entanto, não era absoluto. Há estudos que mostram que a relação do Itamaraty com o empresariado antes dos anos 1990 foi muitas vezes intensa e efetiva (OLIVEIRA, A. J., 2006). Já em relação à Sociedade Civil, pode-se afirmar que havia um grande distanciamento, gerando a noção do insulamento burocrático.

Conferência das Nações Unidas sobre os Assentamentos Humanos (Habitat-II), em Istambul, em junho de 1996.

A escolha da participação do Brasil nessas conferências, como objeto de estudo, deu-se por alguns motivos específicos: primeiramente, por elas representarem um certo grau de pioneirismo, uma vez que os Comitês responsáveis pela preparação da posição brasileira incluíram em seus debates, pela primeira vez, atores da Sociedade Civil; em segundo lugar, por serem um ótimo exemplo de como essa participação foi sendo ampliada ao longo da década. Quando se compara, por exemplo, a atuação desses atores na Conferência do Rio (1992) e na Habitat-II (1996), percebe-se uma diferença substancial quanto ao número de participantes e à qualidade dessa participação. Na primeira, o Comitê preparatório nacional era composto por maioria absoluta de representantes de órgãos estatais, sendo que o único participante da sociedade civil – um representante das ONG's – tinha assento somente como observador. Já na preparação para a Habitat-II, observa-se que o Comitê foi formado por um número quase equiparado de representantes de órgãos estatais e representantes da Sociedade Civil Organizada – ONG's, associações, Entidades de Pesquisa etc. Essa evolução será analisada ao longo da dissertação.

É importante frisar não ser preocupação primordial deste trabalho compreender se o aumento de participação dos atores da Sociedade Civil Organizada na política externa brasileira se reverteu em capacidade de influência deles sobre os posicionamentos adotados pelo Brasil. Essa preocupação é relevante, mas não ocupará o centro da pesquisa devido ao caráter subjetivo da sua identificação. A análise das reuniões dos Comitês preparatórios nacionais, isoladamente, pode gerar conclusões distorcidas, uma vez que esses atores podem conseguir influenciar uma decisão do Itamaraty de outras formas. De forma indireta, consegue-se influenciar uma posição obtendo o apoio de Congressistas com acesso aos diplomatas ou mesmo de burocratas de outros ministérios com força política. De forma não-institucionalizada, é possível manter contatos informais com o MRE, ou ainda promover manifestações públicas e exposição na mídia, tentar influenciar a opinião pública etc. Além disso, a aferição da capacidade de influência de um ator se torna ainda mais dificultosa em um cenário onde há convergência de posicionamentos.

A fim de se obter uma visão mais geral do significado do ciclo de conferências da ONU para a abertura do Itamaraty aos atores da Sociedade Civil, optou-se por analisar: (i) como se deu a formação do Comitê Nacional para cada uma das seis conferências; (ii) a composição da



delegação brasileira enviada aos encontros preparatórios internacionais e aos eventos oficiais; (iii) a realização de seminários abertos; e (iv) a seleção de elaboradores dos relatórios nacionais enviados aos eventos. Dessa forma, acredita-se ser possível obter-se uma noção do quão crescente foi essa participação.

Este trabalho não pretende englobar todos os aspectos das mudanças institucionais e dos posicionamentos do Itamaraty ao longo da década de 1990. É importante que se considerem as variações na forma de atuação de acordo com a temática da negociação internacional e dos seus interesses. No entanto, entende-se que é possível identificar como padrão uma forte tendência à abertura institucional. E isso é percebido independentemente de variações de posicionamentos políticos entre os líderes governamentais.

Dessa forma, a principal hipótese desta dissertação é que há uma tendência de abertura do Itamaraty à participação de atores da Sociedade Civil Organizada em negociações internacionais, que pode ser identificada desde o início da década de 1990, com o ciclo de conferências sociais da ONU.

Como hipótese secundária do trabalho, tem-se que a criação de canais formais de participação dos atores da Sociedade Civil na formulação da posição brasileira para as conferências teve como objetivos principais: (i) suprir as grandes demandas dos atores da Sociedade Civil por participação nos processos decisórios estatais; (ii) fazer uso de informações privilegiadas e da *expertise* dos atores da SCO para a formação da posição brasileira; (iii) fornecer legitimidade e credibilidade ao Itamaraty tanto em âmbito doméstico quanto internacional.

Acredita-se ainda que o processo de abertura do Itamaraty acompanha a evolução institucional do Estado brasileiro. Por conta disso, pretende-se estudar a política externa por uma ótica não-tradicional, tendo como foco a preocupação com os aspectos democráticos, com a participação social, a transparência e a *accountability*.

É primordial para a compreensão da análise, considerar-se a política externa como uma política pública, que possui muitas particularidades, apesar de ser formulada com limitações democráticas assim como as demais.

O MRE é o órgão que possui, com exclusividade, a responsabilidade pela condução da política externa nacional e isso garante a ele um poder diferenciado numa arena decisória<sup>4</sup>. No entanto, a presença de outros atores representativos da sociedade brasileira torna a formulação da política externa um processo mais democrático.

Uma das justificativas mais frequentes do Ministério das Relações Exteriores para seu isolamento, como tomador de decisões em política externa, sempre foi a necessidade de dinâmica e conhecimentos técnicos específicos nas decisões. Por essa lógica, ampliar a representatividade diminuiria a eficácia de suas ações. Entretanto, é possível perceber que este isolamento foi progressivamente revisto e que a discussão sobre o “interesse nacional” não é mais um exercício restrito aos diplomatas. A Sociedade Civil se faz presente no contexto democrático, promovendo debates e fornecendo subsídios para um posicionamento brasileiro que leve em conta as diferentes realidades do país.

---

<sup>4</sup> Essa exclusividade não é definida por lei, mas segue, na grande maioria das vezes, uma delegação de poder do presidente.

## CAPÍTULO 1 – REFERENCIAIS TEÓRICOS

A fim de guiar as avaliações empíricas deste trabalho, foi fundamental estabelecer um arcabouço teórico adequado para a compreensão da realidade da formulação da política externa brasileira na década de 1990.

Para isso, fez-se uso, principalmente, do construto teórico de Relações Internacionais conhecido como Pluralismo (VIOTTI, 1998). Essa teoria é fortemente caracterizada pela ênfase dada ao ambiente doméstico dos Estados na determinação de suas ações no sistema internacional. O Pluralismo trabalha com a diversidade de atores domésticos – dentre eles os atores não-estatais –, levando-se em conta a variedade de temas envolvidos nas preocupações com relações internacionais.

Tomando isso como base, buscou-se relacionar cada aspecto teórico desta sessão com o estudo empírico realizado, ou ainda, com o processo histórico analisado no segundo capítulo.

### **1.1 Níveis de Análise**

Um ponto importante para a compreensão do suporte teórico que auxilia muitas das idéias deste trabalho é a questão dos níveis de análise. Kenneth Waltz, em sua obra “Explaining War” (WALTZ, 1954), realiza um estudo em que busca compreender a causa primordial da ocorrência de guerras, identificando as origens em três níveis diferentes. A partir desse estudo, pode-se derivar uma compreensão para as causas dos fenômenos internacionais em três níveis. No nível 1, chamado de individual, predominam as questões relacionadas ao indivíduo, tais como suas percepções, seu sistema de crenças e seus valores. O nível 2, denominado estatal e/ou societário, determina as questões relacionadas à estrutura doméstica, ou seja, a dinâmica entre os diversos atores do Estado, do Mercado e da Sociedade Civil, além do papel do tipo de regime na formulação da política externa. E o nível 3, chamado de sistêmico, é aquele onde se dá a interação entre os Estados e cuja principal preocupação incide sobre questões estruturais, tais como a anarquia do sistema internacional, a distribuição de capacidades e o estabelecimento de regimes internacionais.

Este trabalho destacará, primordialmente, o nível 2 (doméstico). As principais questões analisadas relacionam-se à dinâmica entre os atores domésticos brasileiros, em especial, entre os atores da sociedade civil e a burocracia estatal responsável pela formulação da política externa. A adaptação do novo regime político interno às demandas sociais também é um outro elemento a ser estudado já que se encontra dentro da segunda imagem explicativa de Waltz (1954).

Convém ressaltar que não serão ignoradas as importantes atuações de indivíduos como Celso Lafer, Fernando Collor e Fernando Henrique Cardoso nesse processo. Eles, inclusive, tiveram papel fundamental na transformação da Política Externa Brasileira nesse período. No entanto, ainda que não se atente, de forma aprofundada, ao nível 1 (individual) na presente análise, tratar-se-á desses casos de forma secundária, sem desconsiderar sua importância.

Um outro elemento a ser contemplado em segundo plano na análise, mas que possui grande importância no processo de amadurecimento das organizações da sociedade civil brasileira, é o transnacionalismo.

O transnacionalismo é uma forma de interação entre atores que não se enquadra no modelo de Waltz, uma vez que não se limita a fronteiras estatais e não reconhece a diferença entre os níveis doméstico e sistêmico. No caso brasileiro, após o resgate da liberdade de mobilização, obtido com o fim do regime autoritário, os movimentos sociais, sindicatos e ONGs sofreram forte influência de atores transnacionais, originados principalmente de países desenvolvidos. A partir dessa relação, começou a haver uma atuação em rede desses atores e, principalmente, um processo de “internacionalização dos atores e movimentos sociais brasileiros resultante da articulação positiva entre globalização e vida democrática” (HIRST; LIMA, 2002, p. 91). Esse processo foi incentivado e impulsionado pelo maior aporte de recursos recebidos por essas instituições e pela maior visibilidade que esse tipo de articulação gera.

## **1.2 Jogos de Dois Níveis**

Outra importante fonte de contribuições para as análises feitas neste trabalho foi o Modelo dos Jogos de Dois Níveis de Robert Putnam (PUTNAM, 1993). O modelo consiste na existência de dois tabuleiros em que o negociador estatal comanda dois jogos simultâneos: um no nível internacional (chamado nível 1), jogado com o negociador de outro país; outro no nível

doméstico (chamado nível 2), onde os grupos internos tentam convencer os líderes a adotar políticas de seu interesse, enquanto esses líderes tentam ganhar mais poder formando coalizões entre esses grupos. Para que seja possível atuar no tabuleiro internacional, o ator precisa de aprovação (“*ratification*”<sup>5</sup>, nas palavras do autor) no tabuleiro doméstico. Isso quer dizer que a política externa não pode ser desvinculada do jogo político interno. Afinal, sem a aprovação do acordo por parte dos grupos de interesse e dos atores sociais, as decisões não serão implementadas. Assim, a posição defendida no nível sistêmico deve ser coincidente com o interesse nacional resultante do jogo político doméstico.

É a partir dessa idéia que se chega ao conceito de **legitimidade**, que será utilizado neste estudo. A abertura do Itamaraty à participação de atores da Sociedade Civil Organizada teve como pano de fundo a busca por uma legitimidade interna. Isso quer dizer que a formação da posição brasileira foi construída a partir da consideração dos interesses de vários atores domésticos, fazendo com que suas decisões tivessem respaldo, ou seja, fossem reconhecidas internamente como legítimas.

Esse respaldo gera, também, outro elemento importante para as negociações internacionais: a **credibilidade**. Segundo Putnam, é fundamental para o sucesso do acordo que o seu par negociador perceba que os compromissos assumidos podem ser implementados internamente. De forma análoga, o respaldo do ambiente doméstico do par negociador é importante para se saber se o que se prometeu é factual. Essa noção de credibilidade também será utilizada neste trabalho, uma vez que o Itamaraty percebe a importância de mostrar aos seus pares que os acordos finalizados nas negociações são factíveis, ou seja, têm possibilidade de implementação.

Mediante as idéias de Robert Putnam, buscar-se-á entender a importância das duas variáveis para o jogo doméstico definidor da política externa: a legitimidade e a credibilidade.

Vale ressaltar, por fim, que o modelo dos jogos de dois níveis não consegue englobar toda a realidade das relações internacionais atuais. Por ser uma simplificação, o modelo não consegue trabalhar, por exemplo, com a dinâmica transnacional, em que os atores interagem independentemente das noções de fronteiras físicas, fazendo com que desapareça a distinção entre interno e externo. É necessário ressaltar que não se desconsideram tais movimentos, ainda

---

<sup>5</sup> A ratificação a que o autor se refere está relacionada à aceitação do acordo por parte dos grupos internos, incluindo também a aprovação formal ou institucional.

mais estando tão vinculados aos atores da SCO. Entretanto, o modelo de Putnam fornece elementos importantes à compreensão da dinâmica doméstica da interação Estado-Sociedade, ainda que não consiga determinar todos os seus elementos. Como exemplo, destaca-se a relação entre as ONGs transnacionais e o Itamaraty que, apesar de ter sua importância no período analisado, não será objeto deste estudo.

### **1.3 Teoria Pluralista (e Teoria Liberal) de Relações Internacionais**

Como já citado, o quadro de referências teóricas precípua do presente trabalho é a perspectiva Pluralista das Relações Internacionais que, segundo Viotti e Kauppi (VIOTTI, 1998), é trabalhada por vários autores com o nome de liberalismo. Essa abordagem possui como pilar conceitual três preceitos que serão aqui utilizados (ibidem, p. 199).

O primeiro deles é o de que os atores não-estatais são entes fundamentais da Política Internacional. Dessa forma, Organizações Internacionais, Sociedade Civil Global, Corporações Transnacionais e outros são considerados agentes ativos das Relações Internacionais, retirando-se, do Estado, a exclusividade de atuação no sistema internacional.

A segunda característica básica é a consideração de que o Estado não é um ator unitário, ou seja, as decisões dentro do Estado são tomadas a partir de um jogo formado por uma série de atores – Burocracias do Executivo, Grupos de Interesse, Sociedade Civil, Legislativo etc – com posições e interesses divergentes. Assim, não há como desconsiderar a multiplicidade de atores como determinante para a ação dos tomadores de decisões.

O terceiro e último preceito é que a Agenda de Política Internacional é ampla e extensiva, não se restringindo às questões de Segurança. Daí a preocupação e o interesse dos Pluralistas com questões econômicas, sociais, ecológicas, comerciais, energéticas etc. Robert Keohane, por exemplo, com sua obra “Power and Interdependence” (KEOHANE, 2001), apresenta a teoria da Interdependência Complexa. A Interdependência Complexa seria uma situação de dependência mútua entre os atores internacionais, que geraria efeitos recíprocos – ainda que assimétricos – entre os Estados ou outros atores. Tudo isso decorrente das crescentes transações internacionais, ocorridas nos diversos âmbitos (ibidem). Assim, não faria sentido considerar a tradicional distinção realista entre “high politics” – questões de segurança – e “low politics” – outras temáticas. Keohane procura mostrar que não há uma hierarquização pré-

definida entre *issue areas*, e que, na verdade, cada país define as prioridades da agenda de acordo com suas capacidades e interesses.

Inspira-se, ainda, para esta dissertação nos trabalhos de Andrew Moravcsik, um dos autores que trabalha com a noção de liberalismo nas Relações Internacionais de forma bastante similar às idéias do pluralismo de Viotti e Kauppi. Segundo este autor, a teoria liberal de Relações Internacionais se baseia na premissa principal de que “*the relationship between states and the surrounding domestic and transnational society in which they are embedded critically shapes state behavior by influencing the social purposes underlying state preferences*” (MORAVCSIK, 1997, p. 516).

Moravcsik define ainda uma série de proposições centrais para a teoria liberal, por ele apresentada como alternativa ao realismo e ao institucionalismo.

Dentre suas idéias, destaca-se a primazia dos atores sociais, por serem eles os atores principais na política internacional (ibidem, p. 516). Para o autor, o Estado age de forma neutra, tentando administrar as demandas existentes na sociedade na qual ele se insere, o que torna as preferências desses atores fundamentais para as decisões estatais.

Para uso neste trabalho, considerar-se-ão a diversidade de posicionamentos dos atores da Sociedade Civil Organizada, a tentativa do Estado em administrar as demandas sociais e as influências que essas demandas exercem sobre ele.

Trabalhar-se-á, portanto, a noção de ambiente estatal como uma arena decisória importante para as disputas de preferências entre os grupos da sociedade civil. No entanto, ao contrário do que defende Moravcsik, não será trabalhada a visão de que o Estado seja um ente neutro. No caso da política externa brasileira, é patente a existência de um posicionamento próprio do Itamaraty na grande maioria das questões, seja ele oriundo do Chanceler, do Presidente, ou mesmo de grupos de diplomatas. Não há como desconsiderar o Itamaraty como um ator com interesses e preferências.

Por conta disso, far-se-á uso da noção de estrutura estatal como instituição representativa e traduzida num espaço para disputas de interesses entre os diversos atores, inclusive os próprios atores estatais.

É importante esclarecer que nesta pesquisa, focalizar-se-á somente uma organização do Estado, no caso, o Itamaraty. Todavia, não é possível generalizar o MRE como representante

direto de todo o Estado brasileiro, que é bastante diverso e possui burocracias com posicionamentos diferentes, muitas vezes antagônicos.

A compreensão de que o Estado é formado por diversos atores teve origem no modelo da Política Burocrática de Graham Allison (ALLISON, 1999). O autor aborda bem o papel da estrutura estatal nos processos decisórios de política externa, mostrando em seu modelo que as principais decisões são tomadas a partir de conflitos entre as burocracias nacionais, que serão determinados pelos interesses de cada uma delas e pelas habilidades individuais dos seus líderes.

#### **1.4 As contribuições da Ciência Política**

As idéias de Andrew Moravcsik e sua teoria liberal de Relações Internacionais sofreram várias influências de estudos da ciência política norte-americana, principalmente da corrente chamada de *interest group liberalism* por Viotti e Kauppi. Os autores identificaram algumas de suas diretrizes (VIOTTI e KAUPPI, 1999, p. 203): (i) o Estado atua como um árbitro neutro na competição entre os grupos domésticos; (ii) há grande potencial para o consenso entre os diversos interesses existentes na sociedade; e (iii) o interesse da sociedade e a sua participação na política não se restringem às elites.

As diretrizes (ii) e (iii) abarcam três idéias que serão utilizadas neste trabalho: a) existem diversos grupos de interesse com preferências distintas em relação a cada tema discutido na preparação para as conferências da ONU; b) há grande potencial para o consenso entre os atores sobre as temáticas sociais; c) diversos grupos sociais interessados nessas temáticas têm boa capacidade de mobilização, ainda que não integrem as elites políticas e econômicas nacionais.

Somando-se essas idéias às contribuições que o liberalismo de Moravcsik forneceu a esta dissertação – a tentativa do Estado em administrar as diversas demandas sociais e as influências que elas exercem sobre ele –, obtém-se um quadro de contribuições liberais.

No entanto, dois elementos fundamentais, negados pelo *interest group liberalism* e pela teoria liberal de Moravcsik, não podem estar ausentes desta análise: (i) a consideração do Estado como um ator e (ii) a influência das instituições sobre a sociedade. Para suprir essas falhas recorreu-se ao neoinstitucionalismo, outra teoria originária da Ciência Política.

Segundo seus autores, os diversos grupos de funcionários estatais são detentores de grande poder, uma vez que são eles que identificam “um diagnóstico dos problemas sociais e



[elaboram] as estratégias de ação a ele associadas”(MARQUES, 1997, p. 80). Dessa forma, eles buscam ter um certo grau de afastamento dos interesses dos grupos sociais, reconhecido aqui pelo conceito de “insulamento”. Esse insulamento varia em cada situação, de acordo com “as ‘potencialidades estruturais’ que cercam as ações do Estado, as estratégias dos vários atores presentes e as mudanças implementadas pelo próprio Estado na organização administrativa e na coerção” (ibidem, p. 80). Quanto às instituições, elas são estabelecidas pelo Estado e, para que os atores da sociedade consigam influenciar decisões estatais, eles precisam se moldar a elas. Isso garantiria ainda mais poder ao Estado.

Essas características podem ser plausivelmente remetidas à atuação histórica do Itamaraty em alguns casos específicos, principalmente no que diz respeito à busca pelo insulamento como forma de poder. No entanto, a redemocratização brasileira gerou novas variáveis sociais que, muitas vezes, não podem ser explicadas com uma visão neoinstitucionalista.

Da mesma forma que o *interest group liberalism* garante uma ênfase demasiada na capacidade dos grupos da sociedade civil de determinar as decisões estatais, o neoinstitucionalismo exacerba a capacidade do Estado de moldar a sociedade.

Em busca de um meio termo, recorreu-se a um conceito criado por Peter Evans, em seu artigo “O Estado como problema e solução”: a autonomia inserida (EVANS, 1993). Evans critica a tendência de análise mais tradicional de se equiparar o aumento da capacidade de ação estatal com a necessidade de **insulamento**. Como alternativa a esse pensamento – que considera pouco eficiente – ele sugere que “a capacidade de transformação (do Estado) exige uma combinação de **coerência interna** e **conexão externa** que pode ser chamada de ‘**autonomia inserida**’” (EVANS, 1993).

A coerência interna relaciona-se à autonomia da burocracia que, segundo o autor, é representada pela “construção de uma organização autogerida que possa gerar incentivos suficientes para induzir seus membros individuais a adotarem metas coletivas e assimilarem suficiente informação que lhes permita escolher metas dignas de perseguir” (ibidem, p.152). Importante ressaltar que o autor diferencia o conceito de autonomia de insulamento, que estaria mais relacionado à ausência de “pressão política” e à suposição de que os tecnocratas já seriam detentores de todos os conhecimentos necessários à tomada de decisão.

Como complemento à noção de autonomia, aparece a idéia de inserção na sociedade, que é justamente a conexão externa citada pelo autor. Segundo ele:

A inserção é necessária porque as políticas devem responder aos problemas detectados nos atores privados e dependem no final desses atores para sua implementação. Uma rede concreta de laços externos permite ao Estado avaliar, monitorar e modelar respostas privadas a iniciativas políticas, de modo prospectivo e após o fato. Ela amplia a inteligência do Estado e aumenta a perspectiva de que as políticas serão implantadas. Admitir a importância da inserção coloca de pernas para o ar os argumentos em favor da insulação. As conexões com a sociedade civil se tornam parte da solução em vez de parte do problema. (ibidem, p. 153)

É bem verdade que existe o argumento contrário à inserção e a favor do insulamento, alegando principalmente o risco que o Estado corre em relação ao clientelismo e à corrupção. Segundo Evans, isso não ocorre quando a inserção se dá num contexto de autonomia.

O Itamaraty possui, reconhecidamente, uma condição organizacional bastante afastada das ameaças clientelistas e da corrupção. Segundo Bárbara Geddes, a instituição foi, historicamente, um dos “bolsões de eficiência” no interior da estrutura estatal (GEDDES, 1986). Conseguiu manter uma estrutura organizacional bem ao estilo weberiano: hierárquica, com funções bem definidas e livre das influências particularistas. Isso gerou, na verdade, um problema de insulamento burocrático e não um risco de captura por atores externos. No capítulo 2 isso será mais bem analisado.

Também é importante ressaltar que o paulatino aumento da inserção do Itamaraty na sociedade brasileira teve dois aspectos.

De um lado, ele não foi um processo completamente planejado. Ocorreu a partir das transformações domésticas e sistêmicas do período analisado – tanto políticas e institucionais, quanto econômicas e sociais – e das conseqüentes mudanças no padrão de interação entre Estado e Sociedade no Brasil.

Por outro lado, ganhou um caráter estratégico em alguns momentos do governo Collor e principalmente a partir da presidência de Fernando Henrique Cardoso. Isso quer dizer que ele não representa simplesmente as influências das modificações sociais na instituição Itamaraty, mas também mostra que o Itamaraty busca fazer uso do seu poder institucional e da relação com a sociedade para alcançar resultados na arena internacional.

Corroborando essa idéia, Evans explica:

A eficácia da autonomia inserida depende da natureza da estrutura social abrangente, bem como do caráter interno do Estado. (...) os Estados e as estruturas sociais devem ser analisados em conjunto. É provável que construir laços com a sociedade civil, sem interlocutores privados adequados, seja uma tarefa infrutífera, mas o Estado é mais que um componente passivo na interação com a estrutura social. (EVANS, 1993, p.153)

Assim, pretende-se analisar a interação existente entre os diversos atores da Sociedade Civil e o Estado, sem considerá-lo somente como um árbitro neutro. Na verdade, busca-se entender não só a capacidade da Sociedade Civil de defender seus interesses na arena decisória estatal, mas também entender o papel do Estado como um ator ativo em todo o processo. E, principalmente, identificar o processo de interação e retroalimentação entre Estado e sociedade num contexto de transformações políticas, sociais e econômicas, envolvendo as particularidades da política externa.

Como citado anteriormente, o único ator estatal que será aqui analisado será o Itamaraty, que, apesar de não refletir a integralidade do Estado brasileiro, é o objeto principal de análise.

## **1.5 Interesses, Instituições e Informações**

Outra importante contribuição teórico-conceitual para este estudo é o trabalho de Milner (1997). A autora se baseia nos jogos de dois níveis de Putnam, mas destaca elementos mais complexos que os do modelo do autor. Ela parte da idéia de que a cooperação internacional é determinada pelo comportamento objetivo dos Estados, que procuram criar ganhos mútuos pelos ajustes políticos.

Dentro dos Estados, são as disputas políticas domésticas que vão determinar a forma como a cooperação ocorrerá. Isso se dá pelo fato de os fenômenos internacionais produzirem efeitos diretos nos diversos atores domésticos, gerando conflitos distributivos, ou seja, ganhadores e perdedores, que passam a se articular para conseguir influenciar as decisões de política externa. Em virtude disso, ela afirma que a cooperação internacional é a continuação das disputas políticas domésticas por outros meios.

A fim de entender as complexidades envolvidas na dinâmica da estrutura doméstica, Milner identifica três variáveis determinantes da forma de cooperação entre os Estados: a

distribuição de preferências entre os atores influentes, as instituições e a distribuição de informação. Elas serão utilizadas neste trabalho para entender melhor a realidade empírica.

A distribuição de preferências, segundo a autora, é determinante para uma negociação. O acordo depende da compatibilidade entre os grupos domésticos, ainda que possuam interesses diferentes. É importante ressaltar que as preferências de cada ator vão variar de acordo com a área em questão (*issue area*). Um facilitador da negociação é o fato de grupos mais propensos ao acordo terem mais poder. Quando os grupos mais afastados da posição do oponente detêm mais poder, o acordo fica mais difícil de ocorrer e, quando ocorre, será mais pendente para os interesses desses grupos. Assim, a posição de cada ator doméstico em relação às preferências estabelecidas será fundamental para entender a posição do país em determinada negociação.

A segunda importante variável para Milner é o contexto institucional. Para ela, as instituições definem parte dos recursos de poder de cada um dos atores, além de servir como catalisador da interação entre as suas preferências.

Nos casos aqui analisados, constata-se que a criação de grupos preparatórios para as conferências e a formação de delegações com representantes da SCO ajudam a entender parte desse contexto institucional. Com regras claras, os grupos e as delegações surgem como o espaço oficial para a disputa de interesses.

Ainda sobre a questão institucional, Thomas Risse-Kappen apresenta uma espécie de modelo tri-dimensional capaz de determinar a estrutura doméstica de países específicos. Esse modelo é formado basicamente pela estrutura estatal, pela estrutura social e pelas redes políticas (RISSE-KAPEN, 1993).

A estrutura doméstica de cada Estado determinará o impacto político que os atores transnacionais conseguirão alcançar. Ou seja, dependendo da estrutura do Estado (e da capacidade de formar coalizões vencedoras), esses atores conseguirão ter mais ou menos acesso às instituições políticas.

A partir dessa idéia, procurar-se-á entender a estrutura estatal brasileira e o seu grau de porosidade em relação à política externa. Ao longo da década de 1990, houve uma ampliação dos canais de participação da Sociedade Civil, fazendo com que o Estado brasileiro, em relação às questões internacionais, se tornasse menos centralizado.

Por fim, a terceira variável destacada por Milner é a distribuição de informações entre os atores. A detenção de informações diminui as incertezas em uma negociação e aumenta a

probabilidade de cooperação. Além disso, a ausência de informações também diminui a eficiência dos acordos e das políticas. Ter atores com informações assimétricas, dessa forma, é um determinante importante em uma negociação. Considera-se que um dos elementos centrais para a convocação das ONG's e dos movimentos sociais para a participação do processo preparatório para as conferências foi justamente as informações privilegiadas que possuíam sobre as temáticas sociais.

## 1.6 Recursos de Poder

Dentro dessas três variáveis destacadas por Milner, os diversos atores atuam também com diferentes recursos de poder. Esses recursos variam de ator para ator e de temática para temática. A seguir, destacam-se alguns deles.

Inicialmente, Milner identifica que somente o executivo e o legislativo têm poderes institucionalizados. No caso brasileiro, o Itamaraty ainda é privilegiado em relação ao Congresso por possuir um papel de maior destaque institucional (LIMA, 1994, p.33). Isso garante a ele, dentre outras possibilidades, iniciar um acordo, estabelecer a agenda, participar diretamente da negociação, escolher seus representantes, além de concluir os acordos. Tudo isso gera uma assimetria de poder institucional quando comparado com o Congresso, que pode somente ratificar ou vetar o acordo de forma *ex-post*, ou propor audiências públicas para discussão do tema.

Como comprovação do poder institucional do executivo, é possível citar o caso dos Estados Unidos. Segundo Krasner,

a despeito da fragmentação do sistema político norte-americano e do elevado grau de acesso dos grupos de interesse, a coerência da política externa norte-americana e mesmo a autonomia com respeito aos interesses particularistas de grupos econômicos poderosos podiam ser mantidas, em função de o Executivo dispor de capacidade para definir a agenda e a natureza das questões externas, bem como sua arena de decisão (KRASNER, 1978 *apud* LIMA, 2000, p. 274).

Entretanto, quanto aos grupos não-estatais, Milner mostra que, apesar de não possuírem recursos de poder institucionalizados (não participam diretamente da negociação internacional), funcionam como provedores de informação aos atores políticos. É essa detenção de informações privilegiadas, sejam elas técnicas ou não, que garante grande parte do poder das ONG's, dos Sindicatos, da Academia etc. Na verdade, o Itamaraty percebe que a presença desses

atores no processo preparatório para as negociações se torna essencial em alguns casos devido à *expertise* que eles detêm com exclusividade. Como citado anteriormente, segundo Milner, a falta de informação no processo negociador faz com que as decisões tendam à ineficiência.

Outros recursos de poder dos grupos não-estatais são a capacidade de influenciar o voto de eleitores, o provimento de recursos financeiros para as campanhas eleitorais e o poder de influenciar a opinião pública. Percebe-se assim que sua inclusão em um processo negociador envolve interesses do jogo político.

## **1.7 Mobilização dos Atores**

Destaca-se aqui outro elemento que aparece como variável fundamental no jogo político doméstico em torno das temáticas envolvidas em negociações internacionais: a capacidade de mobilização dos atores interessados no tema em questão.

Milner destaca que *“if a group is unaffected by the policy change, it is unlikely to become involved in the issue area. Those groups whose incomes is most affected by a cooperative agreement should be the ones most involved”* (MILNER, 1997). Esse argumento apresenta um elemento lógico coerente. Para que um determinado grupo participe de determinada negociação, é preciso que ele tenha interesse na temática. No entanto, é importante destacar que existem alguns fatores limitadores não considerados nessa afirmação.

Inicialmente, é preciso identificar a capacidade de mobilização do ator com interesse na temática. No caso brasileiro, até os primeiros anos após o fim do regime autoritário, vários grupos da sociedade civil ainda encontravam dificuldades de se articularem e se organizarem como grupo de pressão, seja por falta de recursos financeiros, seja pela herança repressiva do período autoritário.

Além disso, é preciso que haja uma convergência entre grupos mobilizados e estrutura estatal aberta à sua participação. Como já citado, esse não era o caso da política externa brasileira no período inicial da redemocratização. No início dos anos 1990, os atores da sociedade civil já se mobilizam mais rapidamente e o Itamaraty começa a promover uma lenta abertura institucional. Essa dinâmica explica boa parte dos fatos analisados mais adiante nos capítulos 3 e 4 desta dissertação.

## 1.8 Representatividade

Quando se trabalha com a idéia de abertura institucional de determinada burocracia a grupos da Sociedade Civil Organizada, remete-se à noção de democracia participativa. Tomando por base (i) os problemas inerentes à democracia representativa, (ii) a imaturidade institucional do Congresso Nacional brasileiro na década de 1990 e, principalmente, (iii) sua incapacidade de influenciar as decisões de política externa por suas limitações constitucionais, pode-se concluir que a participação direta seja uma boa alternativa para o melhor atendimento das demandas dos grupos da Sociedade Civil. É, de fato, uma importante complementação à tradicional forma de elaborar políticas públicas e, principalmente, política externa no Brasil. Garante-se, assim, maior transparência, *accountability* e eficiência ao processo decisório.

No entanto, ela também gera problemas. O principal deles é a questão da representatividade, entendida aqui em dois âmbitos.

**a) seleção dos participantes:** Abrir um processo decisório para a participação de ONG's, movimentos sociais, associações, sindicatos etc, envolve um processo de seleção de participantes. Seria inviável uma negociação com a presença de todos os possíveis interessados em torno de uma questão. Logo, alguns têm de ficar de fora. No caso estudado nesta dissertação, a própria escolha dos participantes feita pelo Itamaraty já representou uma forma de explicitação de seu poder institucional. A escolha de quem “senta” em uma mesa de negociação é um processo prévio, mas fundamental para a elaboração da política. E quem detém a exclusividade dessa escolha é o MRE.

**b) representação legítima:** Outra pergunta que persiste é “até que ponto as entidades escolhidas representam legitimamente outros grupos da sociedade brasileira em seus interesses relacionados com o tema da negociação?” Esse é um dilema sem uma solução. É inerente a um processo de democracia participativa.

Isso não quer dizer, no entanto, que ela não deva ser incentivada. De acordo com Cleve:

A questão da democracia não pode ser posta apenas em termos de representatividade. Não há dúvidas que em Estados como os modernos não há lugar para a prescindibilidade da representação política. Os Estados modernos, quando democráticos, reclamam pela técnica da representação popular. A nação, detentora da vontade geral, fala pela voz de seus representantes eleitos. Mas a cidadania não se

resume na possibilidade de manifestar-se, periodicamente, por meio de eleições para o legislativo e para o executivo. A cidadania vem exigindo a reformulação do conceito de democracia, radicalizando, até, uma tendência que vem de longa data. Tendência endereçada à adoção de técnicas diretas de participação democrática. Vivemos, hoje, um momento em que se procura somar a técnica necessária da democracia representativa com as vantagens oferecidas pela democracia direta. Abre-se espaço, então, para o cidadão atuar, direta e indiretamente, no território estatal (CLÈVE, 1990, p. 82-83 *apud* OLIVEIRA, 2006, p. 313-314).

Justamente por isso torna-se interessante acompanhar o processo de reestruturação da formulação da política externa brasileira dos últimos anos. De fato, vem-se ampliando a participação direta de atores da Sociedade Civil Organizada nos processos decisórios. Mas, por outro lado, ainda não há um processo de fortalecimento do papel do Congresso como canalizador das demandas dos grupos sociais, numa tentativa de amenizar os problemas de representatividade.

## **1.9 Particularidades da Política Externa**

É possível argumentar que essas diretrizes e discussões, envolvendo as ações estatais e sua relação com os atores da sociedade, não podem ser estendidas à política externa, uma vez que ela apresenta muitas particularidades em relação à política doméstica.

O próprio realismo defende que as decisões externas dos Estados são baseadas na autonomia em relação às suas sociedades e na capacidade de agir de forma coerente com respeito aos outros países (GRIECO, 1997). Isso pode ser verdadeiro para alguns países, em alguns momentos históricos específicos, principalmente quando envolvidos em conflitos ou quando comandados por governos autoritários.

No entanto, a realidade democrática atual da grande maioria dos países não permite esse tipo de generalização. O “primado da política externa” pouco explica as influências sob as quais ela é construída.

Persiste, ainda, um pensamento de que a abertura da política externa ao escrutínio democrático seria maléfica para a condução internacional de um país. Como argumento, destacam-se a diminuição da eficiência decisória, a urgência que algumas decisões demandam, a necessidade de segredo de informações de segurança nacional e a falta de pensamento a longo prazo por parte dos atores privados.



Além disso, há a crença marcada por uma influência weberiana e realista de que o diplomata, como burocrata situado fora do jogo político doméstico, teria o melhor discernimento para compreender o “interesse nacional”, defendido de forma protegida das influências de captura por parte dos atores da Sociedade Civil.

Como contraponto a esses argumentos, Maria Regina Soares de Lima afirma:

Naturalmente que as especificidades da política externa, em especial o sentido de urgência e o segredo, são, por si só, geradoras de desvirtuamentos, quanto mais não seja, porque essas mesmas características são fonte de justificativas dos governantes para desconsiderar os procedimentos democráticos (LIMA, 2000, p. 283).

A autora ainda completa:

Em primeiro lugar, não é necessariamente verdadeiro que a política externa guarde especificidade com respeito a outras políticas públicas, em particular quando tem implicações distributivas domésticas. Em segundo lugar, os problemas gerados pela operação das instituições democráticas, em particular o foco no curto prazo e a preferência por benefícios particularizados e setorializados à custa dos interesses coletivos, não apenas não diferenciam a política externa das demais políticas públicas, como existem mecanismos institucionais que podem minimizar esses mesmos riscos (LIMA, 2000, p. 283).

Da mesma forma, existe o argumento de que a capacidade técnica exclusiva da burocracia diplomática em relação aos temas internacionais faz com que a interação com os demais atores seja desnecessária. Mais do que isso, seria prejudicial à eficiência da política externa. No entanto, principalmente a partir do início dos anos 1990, percebe-se uma clara preocupação dos atores da SCO em aprimorar seus conhecimentos para a atuação na área internacional, seja com o aprendizado de idiomas, com a criação de assessorias internacionais ou com a contratação de indivíduos experientes na área.

Diante dos argumentos contrários à participação da SCO em processos decisórios de política externa e, após a análise dos seus contra-argumentos, entende-se que ela é necessária para a promoção de um Estado democrático e para o alcance de uma política externa eficiente. No capítulo seguinte, buscar-se-á discutir esses fatores e entender as transformações ocorridas na política externa brasileira e no Itamaraty no início da década.

## CAPÍTULO 2 – UM PERÍODO DE MUDANÇAS

### 2.1 As transformações no sistema internacional e no Brasil

O final da década de 1980 e o início da década de 1990 foram marcados por uma justaposição de transformações políticas, econômicas e sociais tanto no nível sistêmico das relações internacionais quanto no âmbito doméstico brasileiro. Essa coincidência de fatores gerou duas grandes conseqüências para a política externa brasileira do início da década de 1990:

(1) No que se refere às ações de política externa, essas transformações geraram uma clara mudança paradigmática nas orientações para a atuação do Itamaraty. Inicialmente, com a opção do presidente Collor por uma política externa mais condizente com o processo de liberalização econômica, houve retomada do paradigma do aliado especial, substituindo o paradigma globalista, usado durante quase todo o período do regime militar (LIMA, 1994). No entanto, essa retomada foi breve, e o que se seguiu foi uma crise de paradigmas dentro do MRE, que, segundo Cervo foi marcada por “orientações confusas até mesmo contraditórias, à política exterior” (CERVO e BUENO, 2002, p.456). Essa crise de paradigmas representou mudanças importantes na forma de atuação do Itamaraty nos anos seguintes e por conta disso ela será mais profundamente analisada no item 2.2 deste capítulo.

(2) Por outro lado, as transformações domésticas e sistêmicas, em conjunto, alteraram a relação do Ministério das Relações Exteriores com as outras burocracias do poder executivo, com o Congresso Nacional e principalmente com atores organizados da Sociedade Civil. Isso pode ser observado pelo aumento dos vínculos desses atores com o Itamaraty, que foi crescente a partir de 1992. Esse fenômeno representou uma situação relativamente nova na política externa brasileira, tradicionalmente habituada a certo grau de insulamento burocrático do MRE, podendo ser explicada, em termos gerais, pelas transformações domésticas e sistêmicas do período 1985-1995.

Como consequência importante desse período de transformações, destaca-se o crescente pluralismo de interesses advindo dos diversos atores que passaram a perceber os efeitos diretos dos conflitos distributivos consequentes das negociações internacionais e das decisões de política externa.

A politização de diversos temas da política externa brasileira fez com que seu processo decisório se tornasse mais complexo, tendo os diplomatas que incluírem, em seus cálculos estratégicos, as demandas de diversos novos atores organizados<sup>6</sup>, como Organizações Não-Governamentais, sindicatos, movimentos sociais etc.

Segundo Hirst e Pinheiro:

Havendo resistido à mudança de regime político do Brasil em 1985, [no início da década de 1990] pela primeira vez – desde meados dos anos 80 – a política externa foi ‘desencapsulada’, devendo ampliar suas condições de transparência e *accountability*. Ao mesmo tempo, a agenda externa já não era apenas o resultado da vontade do Estado, incluindo também questões suscitadas no âmbito inter-societal (HIRST e PINHEIRO, 1995, p. 9).

Essa nova dinâmica não surgiu de forma abrupta, mas sim a partir de um longo processo que envolveu modificações institucionais, adaptações culturais, novas posições políticas e mobilizações sociais. Pode-se admitir, inclusive, que esse seja um processo ainda em curso e que não apresente uma evolução contínua.

Dessa forma, em suma, podem-se identificar essas duas principais modificações na política externa brasileira nos primeiros anos da década de 1990, em consequência das transformações domésticas e sistêmicas: (1) as transformações paradigmáticas que serviram de guia para as ações do Itamaraty no período e (2) a necessidade de adaptação do Itamaraty a um processo decisório mais complexo, com a presença de demandas de diversos atores da Sociedade Civil Organizada.

Assim, para que se compreenda como surgiu essa inflexão na história da política externa brasileira, é preciso que se faça uma análise das principais transformações políticas, econômicas e sociais que influíram no processo. A fim de sistematizar a análise, optou-se por classificar as transformações em dois tipos diferentes: sistêmicas e domésticas. As transformações domésticas ainda foram subclassificadas em econômicas, políticas e institucionais, e societais.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Como já citado, alguns atores, como determinados grupos empresariais, já mantinham relações de proximidade com o Itamaraty (OLIVEIRA, A. J., 2006).

<sup>7</sup> É importante ressaltar que essa classificação tem como função facilitar a compreensão do período, o que não quer dizer que os fatos não possam ter características diversas.

Na sessão seguinte, far-se-á uma análise específica da política externa brasileira e do Itamaraty, levando-se em conta as mudanças paradigmáticas e a adaptação às demandas dos “novos atores”.

### *2.1.1. Transformações Sistêmicas*

Com o fim da bipolaridade, uma série de transformações sistêmicas começou a alterar a forma de atuação externa dos Estados. A nova ordem que se estabelecia trazia dificuldades aos Países em Desenvolvimento, que perdiam cada vez mais a capacidade de negociar seus interesses diante da “nova assimetria entre o centro do capitalismo e sua periferia” (CERVO e BUENO, 2002, p.455). Com o fim da oposição leste-oeste, as desigualdades norte-sul ficaram mais acentuadas.

Além disso, “o Estado brasileiro sofreu uma redução significativa de seu espaço de manobra, (...) pelo esgotamento da bipolaridade” (HIRST e LIMA, 2002, p. 95), o que foi agravado pela sua posição de “marginalidade estratégica” (ibidem) no sistema internacional. Os países da América Latina não estavam mais no centro das preocupações dos Estados Unidos, uma vez que não mais representavam um espaço para proliferação da “ameaça comunista”. O fim da Guerra Fria representou, portanto, uma perda da capacidade de barganha e de poder relativo da maioria dos países da América Latina, inclusive do Brasil.

Por outro lado, o fim da ameaça iminente de conflito entre as duas superpotências permitiu que uma série de novos temas fosse trazida à tona, deslocando o foco exclusivo das questões militar-estratégicas para questões econômicas, comerciais, ambientais e sociais, muito mais passíveis de intervenção não-estatal do que as temáticas relacionadas à segurança. Era o fim da diferenciação entre *High e Low Politics*, já há muito destacada por Keohane (2001).

Também se percebeu uma tendência ao fortalecimento do multilateralismo como via preferencial de relacionamento entre os Estados. Isso ocorreu tanto em questões comerciais – notadamente percebido pelo avanço das negociações acerca dos novos temas na Rodada Uruguai do GATT – como em questões de segurança – pela difusão dos regimes de não-proliferação e dos acordos sobre tecnologias sensíveis, meio ambiente etc.

A partir do sistema das Nações Unidas, houve a ascensão de alguns valores que passaram a ser considerados universais, como a defesa dos direitos humanos e a preservação do

meio ambiente. A derrocada dos regimes autoritários no leste europeu e na América Latina fez com que o ideário da democracia também fosse defendido como padrão a ser seguido por todas as nações. Além disso, a ONU, nesse período, começou a abrir as portas à participação de grandes ONGs nos debates sobre os novos temas<sup>8</sup>, como forma legítima de representação da chamada “Sociedade Civil Global” (ROSENAU, 1992).

Em paralelo, a Globalização emergia, nesse momento, como um elemento gerador de novos fenômenos e novas tendências, que passaram a ocorrer não somente no âmbito econômico, com a “acentuação da interdependência entre as economias nacionais, mas [também] no plano das relações sociais, culturais e políticas transnacionais. É, portanto, uma realidade que adquire sentido estrutural e não apenas conjuntural com a qual a diplomacia convencional se vê forçada a lidar” (HIRST e LIMA, 2002, p. 80).

Eduardo Viola, que identifica as principais características do processo de Globalização, destaca que “o mundo compacta-se progressivamente e a distância torna-se cada vez mais próxima, ainda que entre realidades profundamente heterogêneas (...). Os limites entre o nacional e o internacional diluem-se crescentemente e a relação interna-externa torna-se cada vez mais porosa” (VIOLA, 1996). Assim, as consequências das decisões de política internacional passam a ser mais perceptíveis aos atores domésticos, que identificam tal vínculo estreito e passam a se mobilizar para tentar influenciá-las.

Uma outra característica da Globalização, destacada por Viola (1996), é “a erosão parcial do Estado Nacional como centro regulador da vida social e constituidor das identidades”. O Estado não consegue mais ser o filtro exclusivo para as questões internacionais se internalizarem, assim como não consegue impedir as questões domésticas de ganharem amplitude global. O Estado ainda ocupa o lugar central, mas passa a ter de conviver com uma série de atores transnacionais.

A tendência à liberalização econômica era perene e estreitava os vínculos entre povos, governos e seus interesses. A política externa dos países, em grande medida, passou a ser crucial para o alcance dos interesses domésticos na política internacional.

Essa série de mudanças gerou novos e complexos desafios ao Brasil, destacadamente a difícil missão de reinserção internacional do país diante da nova ordem. Isso acabou

---

<sup>8</sup> Essa participação será tratada mais profundamente no capítulo 3.

influenciando a forma de atuação do Ministério das Relações Exteriores brasileiro na formulação e implementação da política externa do país.

### *2.1.2. Transformações Domésticas*

A partir de meados da década de 1980, observa-se o surgimento de uma série de inflexões também no contexto doméstico brasileiro em vários aspectos importantes, consequentes da tentativa de adaptação à nova conjuntura internacional, do novo regime político – que ainda estava em sua fase de consolidação –, da situação econômica do país e das novas formas de organização dos grupos sociais.

Portanto, para que se entendam as modificações ocorridas nas relações entre Estado e Sociedade e, mais especificamente, entre grupos da Sociedade Civil Organizada e o Itamaraty durante a década de 1990, é preciso que se recorra às análises dos eventos que tiveram início em um período histórico anterior. Não obstante a multicausalidade dos fenômenos históricos, é indispensável a escolha de recortes temporais que servirão como facilitadores metodológicos dessas análises.

#### **i) econômicas**

Como consequência da associação entre (i) as duas crises do petróleo – em 1973 e 1979 – e (ii) a opção pela manutenção de uma economia acelerada com elevados custos governamentais, o que se observou na economia brasileira do início da década de 1980 foi uma elevada dívida externa, associada a uma crescente pressão inflacionária. O período de 1974 a 1980, chamado de período da “dívida com crescimento” (BAER, 1996, p. 125), foi marcado por um constante crescimento do PIB. No entanto, a partir do ano seguinte, o governo brasileiro (ainda em seu período autoritário) optou por alterar a estratégia de ação, apostando na recessão como forma de conter a já elevada inflação.

Não alcançando êxito na nova estratégia, o último governo do período militar foi marcado pelo baixo crescimento econômico, pela falta de capacidade de diminuir a dívida pública e pela crescente ameaça de uma hiperinflação.

Foi dessa forma que o primeiro presidente civil assumiu o Brasil: com um desafio econômico preocupante que muito atrapalharia a missão de consolidação democrática do país.

A eleição indireta de Tancredo Neves para a presidência e Sarney para vice, obtida por um difícil arranjo político entre partidários democráticos e conservadores, já mostrava que o novo governo civil não seria livre da influência dos antigos governantes militares. Além disso, com a morte de Tancredo, havia um grande receio da volta do regime autoritário. Era necessário um grande esforço para se conseguir o apoio do Congresso.

No entanto, o governo Sarney foi marcado por uma grande “falta de coesão sociopolítica, [o que] dificultou a implementação e o desenvolvimento efetivo de reformas de curto prazo” (BAER, 1996, p. 195). Além disso, o presidente possuía uma grande dependência do Congresso devido ao seu interesse em conseguir a aprovação do mandato de cinco anos. Tal dependência acabou se refletindo na não aprovação das imprescindíveis reformas fiscais pretendidas pelo executivo (ibidem, p. 197).

Sem essas reformas, o orçamento apresentou contínuos déficits e a dívida interna cresceu, aumentando a inflação. Isso diminuiu a credibilidade dos títulos públicos, sendo premente o aumento da taxa de juros (ibidem, p. 197). Essa combinação gerou uma consequente fase de recessão. Também se identifica que, diante da enorme crise econômica do período, o governo Sarney não possuía um projeto de longo prazo para a economia brasileira (BAER, 1996). Uma série de planos foi sendo lançada, e nenhum deles alcançava o êxito esperado. A sociedade brasileira começava a associar a democracia à crise econômica.

No âmbito macroeconômico, havia a manutenção do projeto nacional-desenvolvimentista presente desde 1930. Isso era acompanhado, no aspecto comercial, pela manutenção do modelo de substituição de importações, com a proteção da indústria nacional. No entanto, levando-se em conta as pressões internacionais pelo fim do protecionismo e as tendências liberalizantes dos outros países da América Latina, o modelo de substituição de importações já era algo falido naquele momento.

Diante da notória incapacidade do governo Sarney em administrar a crise econômica, nas primeiras eleições diretas do país foi eleito Fernando Collor, candidato carismático vindo de um pequeno partido, sem apoio do Congresso. Collor iniciou uma série de ações internas com o objetivo de diminuir a liquidez do país e consequentemente acabar com a inflação. Essas ações foram extremamente impopulares e não apresentaram uma eficiência no longo prazo.

Por outro lado, no âmbito externo, acompanhando a tendência da grande maioria dos países em desenvolvimento da América Latina naquele período, foi iniciado um intenso processo de abertura econômica. Houve reconhecimento do esgotamento do modelo de substituição de importações. Como alternativa, buscou-se promover uma liberalização imediata. Collor procurava, dessa forma, encontrar uma alternativa à elevada dívida externa e à aguda recessão econômica (VIEIRA, 2001, p.249).

A busca pela modernização foi baseada na idéia de “internacionalizar para modernizar” (LIMA, 1994, p.41). Assim, a abertura comercial se deu sem contrapartidas, ou seja, de forma unilateral e sem negociações.

A abertura promoveu um maior estreitamento das relações entre os fenômenos internacionais e a economia doméstica. Isso fez com que se tornasse cada vez mais perceptível a vários atores nacionais que os movimentos ocorridos no sistema internacional geravam conflitos distributivos internos. Tal percepção também contribuiu para que esses atores, antes alheios às questões de política externa, começassem a se organizar para tentar otimizar seus ganhos em negociações internacionais. É dessa forma que se inicia o processo de politização da política externa nacional (LIMA, 2000, p.289).

Mesmo com o *impeachment* de Collor, esse processo não foi cessado. Além disso, com o lançamento do Plano Real no governo Itamar e a com a sua consolidação no governo Fernando Henrique Cardoso, a tão sonhada estabilidade econômica foi alcançada. Isso permitiu que os dois governos voltassem atenções novamente para a necessária consolidação das instituições democráticas e para as reformas estruturais. A atenção aos anseios dos diversos grupos sociais volta, então, à pauta.

Além disso, houve, por parte do Estado, a necessidade de estruturar maior consonância entre a formulação de políticas macroeconômicas e os interesses defendidos pela diplomacia em foros multilaterais, acentuando a relação entre os fenômenos domésticos e internacionais.

Em resumo, pode-se destacar que a crise econômica que marcou o período 1985-1994 dificultou em muito o processo de consolidação democrática brasileira. A alta inflação, a enorme dívida externa e a estagnação diminuíram a credibilidade dos novos governos civis e representaram um grande prejuízo para os diversos grupos econômicos nacionais. Somente a partir da estabilidade alcançada com o Plano Real é que essa credibilidade foi restabelecida,



fazendo renascer a preocupação com as instituições democráticas. Por outro lado, a abertura da economia representou um novo desafio à Sociedade Civil brasileira, em virtude dos seus efeitos distributivos. Assim, os diversos grupos passaram a ter motivação ainda maior para se organizar e reivindicar seus interesses em decisões de negociações internacionais.

## **ii) políticas e institucionais**

Durante o período 1985-1994, o processo de consolidação democrática brasileira foi acompanhado pela aguda crise econômica – identificada pela recessão, pelos altos índices de inflação, pela crise fiscal etc. O descontrole econômico foi determinante na condução do país naquele momento. De acordo com Linz e Stepan, “a longa crise econômica diminuiu a capacidade fiscal e moral do Estado para desempenhar um papel integrador na sociedade e para fornecer serviços básicos aos cidadãos” (LINZ e STEPAN, 1999, p.204).

Os três primeiros governos civis tiveram que lidar com um grande dilema: como conciliar, entre as prioridades de suas ações, a busca pela estabilização econômica, a reinserção internacional do Brasil e a institucionalização da recente democracia. Inicialmente, esses pareciam aspectos inconciliáveis. Prova disso foram as opções dos governos Sarney, Collor e Itamar de priorizar a busca pela estabilidade econômica ou, em outras palavras, optar pela eficiência do Estado em detrimento do avanço da democracia. Isso gerou governos com fortes características tecnocratas e ações políticas menos flexíveis. Essa rigidez alcançou os gastos públicos, que não priorizavam os gastos sociais (DINIZ, 1997, p.22).

Assim, percebe-se uma relação direta entre a crise econômica vivida pelo país naquele período e a crise política emergida pela desagregação da sociedade política brasileira. A falta de um projeto de fortalecimento das instituições democráticas e de formação de coalizões entre os grupos políticos representou também uma dificuldade para a legitimidade das ações dos governos para alcançar a estabilidade econômica. De acordo com Linz e Stepan, “em grande parte devido à sua crise política, os três primeiros presidentes civis foram incapazes de angariar apoio para qualquer das políticas de estabilização” (LINZ e STEPAN, 1999, p.217). Assim, observa-se que a perene crise econômica do Estado brasileiro nesse período acabou inviabilizando as ações de fortalecimento da democracia e de inserção internacional do país.

E isso se deu mesmo com todo o novo arcabouço legal, criado pela constituição de 1988, que deu margem à institucionalização de vários aspectos novos da administração pública, como a possibilidade de criação de conselhos, o aumento do controle e da transparência, a consagração do concurso público etc. Quanto à questão específica da política externa, a principal inovação foi a possibilidade efetiva de o Congresso Nacional vetar acordos internacionais assinados pelo Executivo, ainda que em caráter *ex-post*. Apesar de já existir essa previsão legal na Constituição de 1967, os parlamentares não tinham condição política de fazer uso dela. A volta da democracia representou, assim, uma limitação da autonomia do MRE.

No entanto, somente a partir de 1994, começa a haver de fato um arrefecimento do desprestígio da preocupação com a consolidação das instituições democráticas nacionais. Com o lançamento do plano Real e o seu eficaz alcance de estabilização econômica, o país passa a ter a possibilidade de tratar de outras questões, que não somente as de economia.

Dentre essas questões, encontra-se a necessidade de administrar a pressão dos novos grupos organizados da Sociedade Civil, que passam a demandar participação nas decisões de políticas públicas desde o retorno da democracia. Com a preocupação governamental voltada para esse fenômeno, uma série de conceitos passou a ganhar força no *mainstream* político nacional, como as noções de gestão participativa, transparência, *accountability*, participação política, equidade e justiça (RUA, 1997).

Diante da presença desses novos conceitos, o que se observou foi a tendência dos formuladores de políticas públicas de inserir aos poucos a Sociedade Civil na estrutura decisória. Embora esse tenha sido (e ainda é) um processo lento, percebe-se a tentativa do Estado em se aproximar da Sociedade, aproveitando os *loci* institucionais criados com a Constituição de 1988, e que haviam sido pouco utilizados. Observa-se, nesse momento, o surgimento de uma série de conselhos de gestão – integrados por atores da Sociedade Civil, juntamente com os representantes do Estado – em várias burocracias nas mais diversas áreas temáticas e níveis de poder.

Assim, a inclusão de atores da Sociedade Civil, com demandas próprias, dentro dos cálculos estratégicos das políticas públicas passou a ser algo viável e real. Dentre elas, inclui-se a política externa que, apesar de suas especificidades, não deixa de fazer parte da lista de políticas públicas.

### **iii) societais**

A Sociedade brasileira também enfrentou, nesse período, uma fase de mudanças, em consequência da coincidência entre os fenômenos gerados pela Globalização, pela instauração da democracia no país e pela nova situação econômica vivida.

A Globalização, aproximando povos distantes e difundindo os acontecimentos de toda parte do mundo pelo desenvolvimento da tecnologia, contribuiu para que fosse gerada, na população brasileira e nos grupos organizados, a percepção da relação direta entre as relações internacionais e sua vida política, econômica e social, fazendo com que um maior interesse sobre o tema fosse despertado.

Com o auxílio da mídia, fatos e temas internacionais passaram a ser mais conhecidos e, com o tempo, a ganhar maior importância até mesmo para os cidadãos comuns e para grupos não organizados.

A isso soma-se “um crescente pluralismo de interesses cívicos e econômicos” (CASTRO e CARVALHO, 2002, p.119) por parte da sociedade brasileira, resultante, dentre outros fatores, da transição democrática. Segundo Maria da Glória Gohn (1997, p.170), é também nesse período (1990-1997) que ocorre o terceiro ciclo de movimentos sociais politicamente relevantes no Brasil. Uma das principais características desse ciclo é a grande articulação entre grupos nacionais e internacionais. A maior internacionalização dos atores sociais mostra bem a convergência dos efeitos dos fenômenos da globalização e da democratização no país nesse período. Também se identifica nesse momento, “além da multiplicação de movimentos e associações civis, (...) uma diversificação das organizações econômicas de produtores e trabalhadores. (...) Esse ciclo abrangeu uma crescente diversidade de interesses e temas” (CASTRO e CARVALHO, 2002, p.116).

A internacionalização dos movimentos sociais – fenômeno emergido a partir do surgimento de alianças e redes transnacionais formados por grupos de movimentos sociais, ONGs etc – também cumpriu papel importante no aumento da porosidade do Itamaraty em relação a demandas de outros atores. Com o crescente grau de articulação e organização dessas redes, elas passaram a buscar influenciar as decisões de política externa com mais eficiência e legitimidade.

Inicialmente, houve uma maior articulação entre os grupos ambientalistas que, sob influências de grupos norte-americanos, começaram a se organizar para protestar contra o

crescente aumento de queimadas na Amazônia, contra madeiras ilegais e contra as ameaças à fauna e à flora brasileiras. Um outro fato marcante que contribuiu enormemente para tal organização foi a comoção nacional e a repercussão internacional causadas pelo assassinato de Chico Mendes. Com o aumento da importância dada ao tema ambiental, muitos grupos se organizaram, ganhando espaço e reconhecimento durante a ECO-92, realizada no Rio de Janeiro. Nessa ocasião, pôde-se perceber o impacto da nova forma de organização de ONGs, movimentos sociais e grupos ambientalistas como atores que pressionam os Estados. A própria capacidade de formação de redes mostrou aos líderes dos mais diversos países que o transnacionalismo era um fenômeno recente a representar um novo desafio à formulação de política externa.

Da mesma forma que os grupos ambientalistas, outros segmentos da sociedade também já estavam se organizando, há algum tempo, com o objetivo de defender seus interesses junto ao Estado brasileiro, perante outros países e também em organismos internacionais. Foi o caso de grupos feministas, de sindicatos de trabalhadores rurais, de ONGs em defesa da criança etc. Houve uma crescente mobilização com o objetivo de conseguir defender seus interesses não só internamente, mas também de influenciar a posição do Estado brasileiro em negociações internacionais e em decisões de política externa, envolvendo principalmente essas temáticas.

Assim, houve, ao longo da década de 1990, uma crescente pressão de diversos atores da Sociedade Civil em busca de participação nas decisões de política externa brasileira. Em paralelo, pode-se destacar duas ações do Itamaraty em relação a essa participação. Por um lado, o Brasil pretendia consolidar a integração regional pelo Mercosul e, para isso, era necessário promover o incentivo à participação de atores como empresários, agricultores e ONGs a fim de fortalecer as instituições do bloco. Por outro lado, diante do sistema ONU, o Itamaraty via nas pressões por participação, uma forma de conseguir legitimidade e credibilidade nas suas decisões. Assim, percebe-se ter havido um movimento nos dois sentidos: tanto a demanda por participação da Sociedade Civil junto ao Itamaraty quanto a necessidade do Itamaraty de ter a participação da Sociedade Civil em algumas negociações para respaldar suas posições e acelerar a integração regional.

No capítulo 3, far-se-á uma análise mais profunda do surgimento de “novos freios e contrapesos” (CASTRO e CARVALHO, 2002), resultante do crescente pluralismo de interesses no Brasil, identificando-se, historicamente, como se organizaram os principais grupos da SCO brasileira.

## **2.2 As Transformações no Itamaraty e na Política Externa Brasileira**

Pretende-se, a seguir, fazer uma breve análise das principais transformações da política externa brasileira durante o início dos anos 1990, a fim de estabelecer uma contextualização das transformações das relações do Itamaraty com a Sociedade Civil.

### *2.2.1 Os Governos Collor, Itamar e Cardoso*

Após mais de trinta anos<sup>9</sup> sendo guiada pelo chamado paradigma globalista, a política externa brasileira sofre uma mudança drástica com a entrada de Fernando Collor de Melo na presidência da república, em 1990.

O paradigma globalista “ênfatizava o aumento da autonomia internacional do país [e] combinava três dimensões: a defesa da universalização das relações internacionais, para além do relacionamento especial com os Estados Unidos; a ênfase nas características restritivas da macroestrutura internacional (...); e a articulação da aliança terceiro-mundista nas negociações das questões de desenvolvimento e da reforma dos regimes econômicos internacionais” (HIRST e LIMA, 2002, p.81).

Observa-se que nem mesmo com a mudança de regime político, em 1985, ocorreu uma ruptura desse paradigma. Na verdade, algumas poucas mudanças de rumo foram feitas pelo novo governo civil de Sarney, como o restabelecimento das relações diplomáticas com Cuba, a assinatura de tratados de cooperação política e econômica com a Argentina e o aumento da atuação brasileira nos foros multilaterais (LIMA, 1994, p.98).

No entanto, esses ajustes de rota feitos por Sarney e as próprias transformações do sistema internacional do final dos anos 1980 – discutidos anteriormente no item 2.1 – já decretavam a falência desse modelo. Percebendo isso, Collor chega ao poder com a intenção de promover ações inovadoras na PEB. Pautando-se em um perfil autoritário, quase autocrático, o presidente retira os diplomatas do Itamaraty do centro da órbita decisória das relações internacionais do Brasil e passa a ditar os rumos prioritários da política externa.

---

<sup>9</sup> Segundo Lima (1994), o paradigma globalista de política externa tem origem no final dos anos 1950 e início dos anos 1960, tendo nos trabalhos do embaixador Araújo Castro sua formulação mais acabada. Nesse período, foi interrompido somente no início do regime autoritário com sua substituição pelo paradigma do aliado especial.

Seus objetivos iniciais envolviam a tentativa de “(i) atualizar a agenda internacional do país de acordo com as novas questões e o novo *momentum* internacional, (ii) construir uma agenda positiva com os Estados Unidos e (iii) descaracterizar o perfil terceiro-mundista do Brasil” (HIRST e PINHEIRO, 1995, p.6).

O conjunto de objetivos identifica a “nova” política externa de Collor como um retorno ao paradigma do Aliado Especial (LIMA, 1994), concepção que defendia a aproximação com os Estados Unidos, servindo esse país de eixo para a política externa brasileira. O paradigma do Aliado Especial já havia sido utilizado pelos militares durante o início do regime autoritário brasileiro, por um breve período de tempo (1964-1967).

No entanto, quando utilizado por Collor, o paradigma apresenta uma grande distinção em relação ao uso feito no período militar. Dessa vez, a motivação para a aproximação com os Estados Unidos não continha um caráter ideológico, e sim exclusivamente pragmático. Essa opção se deu pela interpretação de Collor de que, melhorando esse relacionamento, o país poderia superar alguns entraves bilaterais – como problemas de liberalização comercial, propriedade intelectual, não-proliferação nuclear –, além de recuperar a reputação do Brasil perante os atores internacionais (ibidem, p.40).

Os resultados da política externa de Collor, no entanto, tiveram efeito contrário. Segundo Muller (2003, p.95-96),

a imagem do país no exterior acabou afetada pela atitude não dócil nas negociações da dívida externa, pela falta de apoio no plano doméstico ao projeto de liberalização e desestatização, pelo posicionamento do país adotado na Guerra do Golfo e pela resistência do Governo brasileiro ao estabelecimento de uma área de livre comércio na América. Com isso se sentiu a necessidade de uma mudança de estratégia, que coincidiu com a substituição do chanceler Francisco Rezek por Celso Lafer, momento a partir do qual muitos autores apontam como uma segunda fase do governo Collor.

A falência da estratégia inicial de Collor fez com que houvesse uma grande ruptura na política externa brasileira. Surge, então, a segunda fase da PEB do breve período Collor, marcada por inúmeras transformações.

A principal transformação em relação à primeira fase foi o retorno do Itamaraty ao centro do poder de decisão. Collor, imerso em escândalos políticos, afasta-se mais das decisões de política externa e o MRE volta a indicar os rumos a serem seguidos.

Outra mudança se deu no discurso do Itamaraty, pois, a partir de Lafer, passou-se a considerar o Brasil como um “país de contrastes”, que se mostrava com elementos de país desenvolvido e com elementos de país em desenvolvimento.

No entanto, no estabelecimento de diretrizes, não havia um consenso sobre qual rumo tomar. A percepção de que a falta de apoio doméstico ao projeto liberalizante de Collor teve influência fundamental no insucesso da política externa brasileira, fez com que o Itamaraty começasse a perceber a dificuldade de estabelecer um paradigma consensual descolado do debate com os grupos da sociedade. Percebe-se, então, uma crise interna no Itamaraty e o surgimento de controvérsias no âmbito da própria instituição. É nesse momento que se identifica a crise de paradigmas da política externa brasileira (CERVO e BUENO, 2002).

Mesmo com o *impeachment* de Fernando Collor e a ascensão de Itamar à presidência, não foi percebida nenhuma definição mais clara de um novo paradigma. Itamar delegou a política externa aos representantes do Itamaraty, resultando na manutenção da maioria das políticas iniciadas na segunda fase do governo Collor.

A ênfase na atuação multilateral do país, a reafirmação de compromissos de não-proliferação, o aprofundamento do projeto Mercosul, a flexibilização da posição em relação aos novos temas nas negociações comerciais representam a continuidade da atuação externa brasileira. Como ajustes a essa atuação, destacam-se a “desdramatização” (HIRST e PINHEIRO, 1995) das relações com os Estados Unidos, o sentido estratégico adquirido pelo Mercosul e a ênfase no discurso de desenvolvimento, desarmamento e democracia.

Em suma, pode-se afirmar que houve uma grande continuidade entre os dois períodos. No entanto, a crise paradigmática permanecia e as transformações ocorridas no interior do Itamaraty pareciam se ampliar.

Durante o governo Itamar, o país alcançou a tão esperada estabilidade econômica, e finalmente pôde concentrar-se em um projeto de consolidação institucional democrático mais ativo. Nesse momento, a variável democrática passa a se desenvolver melhor dentro da burocracia diplomática e ganha contornos de projeto político e administrativo no governo de Fernando Henrique Cardoso, passando a estar sempre presente nos seus discursos.

Sem centrar atenção demasiada nesses discursos, é interessante verificar se, na prática, eles representaram maior abertura do Itamaraty às demandas sociais. Na sessão 2.2.2, verificar-se-ão as transformações internas do Itamaraty a fim de constatarem-se as mudanças no padrão de relacionamento dessa burocracia com o congresso e os atores da Sociedade Civil Organizada.

### *2.2.2 A crise de paradigmas*

A crise de paradigmas é caracterizada por “orientações confusas, até mesmo contraditórias, à política exterior” (CERVO, 2002, p.2), havendo uma coexistência entre três paradigmas diferentes – Estado Desenvolvimentista, Estado Normal e Estado Logístico. Era o fim do consenso entre os formuladores da política externa brasileira quanto aos rumos de ação do Brasil no sistema internacional.

A crise de paradigmas é marcada, na verdade, por dois elementos de transformação da política externa brasileira: o fim da continuidade e o fim do consenso (HIRST e PINHEIRO, 1995).

O fim da continuidade revela os novos elementos que surgiam com as transformações no sistema internacional e na realidade nacional, demandando novas diretrizes por parte do Itamaraty, como ampliação da participação nos órgãos multilaterais, postura mais pró-ativa na ONU, preocupação com temas sociais, inserção maior no comércio internacional etc. A alternância entre o paradigma globalista e o paradigma do aliado especial eram insuficientes para abranger a complexidade dessa nova realidade.

O fim do consenso revela que não mais havia a possibilidade de se estabelecer um “interesse nacional” sólido e legítimo a partir dos gabinetes fechados do Itamaraty. Era necessário o intercâmbio e a negociação com os interesses dos diversos grupos mobilizados da Sociedade Civil, do Congresso e das outras burocracias do executivo para moldar as ações externas do país com legitimidade.

### *2.2.3 A politização da política externa*

A partir do avanço da redemocratização, o desenvolvimento da política externa passou a envolver um complexo processo de negociação dos interesses de um variado número de atores,



“públicos e privados, nacionais, subnacionais e internacionais” (HIRST e LIMA, 2002, p.80). Inclusive, levavam-se em conta as preferências do próprio Itamaraty, considerado aqui como um ator.

Nesse contexto, destacam-se atores que não eram tradicionalmente incluídos nos cálculos de uma política externa, como as ONGs, os movimentos sociais, as organizações religiosas e os sindicatos. A capacidade de atuação em rede e o interesse de grupos de outros países nas decisões brasileiras aumentavam ainda mais a complexidade da identificação de seus interesses e a dificuldade de conciliação com as preferências estatais.

Alguns outros atores passaram a também demandar maior participação, como os estados federados e os municípios, atores que passaram a ser diretamente influenciados pelas decisões internacionais do Brasil.

Como consequência da pluralização de atores interessados na formulação da política externa nacional, encontra-se a maior visibilidade dada a essa temática na mídia – seja ela nacional ou internacional –, que aparece como um ator também relevante.

Diante dessa diversificação de atores e das transformações políticas e econômicas nacionais e internacionais, a própria agenda do Itamaraty foi também sendo modificada. Segundo Hirst e Lima (2002, p.88):

A principal consequência do adensamento da agenda estatal cooperativa regional e multilateral no pós-guerra fria e pós-democratização foi a modificação da agenda substantiva da política externa que, além de representar interesses coletivos no plano mundial, passou a ter de negociar interesses setoriais, inserindo-se diretamente no conflito distributivo interno.

Em suma, pode-se afirmar que a pluralização dos atores, o adensamento da agenda da política externa brasileira e o aumento dos efeitos gerados pelos conflitos distributivos resultantes das negociações internacionais promoveram o processo de politização da política externa, que modificou substancialmente a forma de atuação do Itamaraty, na década de 1990.

Assim, associando-se a politização da política externa com a crise de paradigmas, percebe-se que a forma de elaboração da política externa brasileira se transformava paulatinamente.

#### 2.2.4 *As particularidades da política externa e o “novo interesse nacional” brasileiro*

A inserção de novos interesses setoriais transformou paulatinamente a concepção de um interesse nacional único e definido racional e imparcialmente pela burocracia responsável. As transformações na agenda geraram mudanças institucionais e de comportamento dos atores. No entanto, esse é um processo lento. Até porque mudanças institucionais estão relacionadas também a mudanças de cultura.

Além disso, há um processo de superação da idéia de que a política externa não é passível de escrutínios populares e de julgamentos democráticos, tendo um *status* diferenciado das demais políticas públicas. Como já discutido anteriormente, a idéia da especificidade absoluta da política externa não é condizente com anseios democráticos.

Isso não quer dizer, no entanto, que a política externa brasileira tenha se aberto completamente aos grupos da Sociedade Civil. Na verdade, ainda há uma grande resistência por parte da diplomacia a essa participação em algumas *issue areas*. O principal argumento envolve a perda de eficiência das decisões, a falta de pensamento em longo prazo dos atores privados, a urgência demandada por algumas decisões e a necessidade do segredo de Estado nas questões de segurança. Não são críticas infundadas, mas podem ser contornadas, como analisado no capítulo introdutório.

De fato, a partir dos anos iniciais da década de 1990, a visão da diplomacia acerca da política externa nacional foi bastante modificada. Segundo Hirst e Pinheiro (1995, p.9):

Dentro e fora do Ministério das Relações Exteriores, passou-se a questionar a essência estatal da política externa tendo em vista a necessidade de ampliar suas bases domésticas de apoio. Paradoxalmente, o fato de o Itamarati ter desenvolvido como recurso organizacional um conjunto de especializações diplomáticas tornou-o mais exposto às pressões de interesses diferenciados que passaram a se manifestar com maior incidência a partir do processo de consolidação democrática. Neste quadro, a politização da sociedade brasileira (...) chegou ao âmbito diplomático (...).

### 2.2.5 A “Diplomacia Pública” do período FHC

Se as explicações para a mudança no padrão de relacionamento Estado e Sociedade no Brasil estão no período entre 1985 e 1994, a aceleração dessas mudanças é percebida a partir da entrada de Fernando Henrique Cardoso na presidência.

Segundo Cervo e Bueno (2002, p.456):

ante a instabilidade do Itamaraty na primeira metade da década, acabou por prevalecer o pensamento de Fernando Henrique Cardoso, que fora Ministro de Relações Exteriores, entre outubro de 1992 e maio de 1993, e que contou depois por seis anos com Lampreia, seu fiel intérprete. A passagem, por duas ocasiões, pelo Itamaraty do ministro Celso Lafer, de forte pensamento próprio, reforçou a linha de pensamento e ação de Cardoso.

Cardoso conferiu às orientações da política externa brasileira um perfil mais democrático no que tange à sua formulação. Percebendo a irreversível pressão dos mais diversos setores da sociedade (e do próprio Estado) por participação nas discussões de assuntos internacionais, o presidente tenta atualizar a forma de atuação do Itamaraty à realidade, com o incentivo à participação desses atores.

Cardoso e o próprio Itamaraty percebem aí uma possibilidade de transformar essas pressões em benefícios à ação da organização. A inclusão de atores da SCO traria legitimidade e credibilidade às decisões de política externa, principalmente no âmbito da ONU. Por outro lado, certas ONGs detinham informações importantes e privilegiadas em relação a alguns temas que eram desconhecidos do Itamaraty. Portanto, seria fundamental a troca de informações, principalmente em um processo preparatório para uma conferência internacional.

A elaboração desses pensamentos foi formulada mediante a proposta da “Diplomacia Pública”, idéia inaugurada pelo Ministro de Relações Exteriores do governo FHC, Luiz Felipe Lampreia, quando da sua apresentação à Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados, em abril de 1995. Segundo ele, era “diretriz do Presidente Fernando Henrique Cardoso que a política externa se [fizesse] em diálogo permanente com a sociedade”<sup>10</sup>, afinal “o

---

<sup>10</sup> Apresentação do Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Luiz Felipe Lampreia, perante a Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados. Brasília, 05/04/1995.

Itamaraty não cria interesses nacionais, ele os identifica e os defende, com um mandato da sociedade”<sup>11</sup>.

Pistas sobre as origens dessas novas idéias dentro do Itamaraty podem ser encontradas durante o período em que Fernando Henrique Cardoso assume a pasta do Ministério das Relações Exteriores do Governo Itamar Franco, em outubro de 1992. Em seus discursos, ele começa a lançar mão do incentivo à “participação ampliada da sociedade” (CARDOSO, 1994) na política externa brasileira, como forma de legitimar a ação do Ministério. A própria indicação de Cardoso – um político que não fazia parte do quadro de diplomatas – para comandar a instituição, já representava uma tentativa de flexibilizar o centralismo decisório do órgão. Quando assume a presidência, em 1995, Cardoso resgata essa mesma idéia, mas agora já trabalhada como um instrumento orientador das políticas do Itamaraty: a “Diplomacia Pública”.

No discurso de Lampreia, também fica explícita a intenção de aumentar a interação com os outros atores estatais com uma diplomacia federativa.

Essa nova e dinâmica dimensão da nossa diplomacia requer um esforço permanente de diálogo, de troca de informação e de consultas entre o Executivo federal e as Regiões, Estados e Municípios, de forma que haja a maior coordenação e a maior harmonia possível nos diversos níveis do relacionamento internacional do Brasil.<sup>12</sup>

É importante ressaltar, a fim de evitar equívocos de compreensão, que existem dois significados distintos para o conceito de “Diplomacia Pública”. Como categoria de Relações Internacionais, tradicionalmente utilizada na Academia norte-americana, tem-se a noção de “programas patrocinados pelo governo com a intenção de informar ou influenciar a opinião pública em outros países” (DUDAS e HORNBARGER, 2006). No entanto, neste trabalho, o conceito de “Diplomacia Pública” utilizado será o que foi idealizado pelo Ministério de Relações Exteriores brasileiro, que possuía como ponto central a inclusão dos diversos atores domésticos no processo de formulação da política externa nacional. O termo, utilizado dessa forma, apresenta-se menos como uma categoria conceitual e mais como uma diretriz de ação para o Itamaraty.

---

[http://www.mre.gov.br/portugues/politica\\_externa/discursos/discurso\\_detalhe3.asp?ID\\_DISCURSO=1599](http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe3.asp?ID_DISCURSO=1599)

<sup>11</sup> ibidem

<sup>12</sup> ibidem

Por fim, é importante destacar que a noção de “Diplomacia Pública”, estabelecida durante o período FHC, teve um forte caráter de discurso, não se refletindo por completo na prática. Tal abertura do Itamaraty não ocorreu em arenas de outras temáticas, como comércio e integração hemisférica. Na verdade, ela foi mais rápida com os temas sociais. Nas discussões da ALCA, somente a partir de 1997 é que sindicatos e movimentos sociais conseguiram o primeiro intercâmbio oficial com o Itamaraty, ainda assim não muito satisfeitos com os resultados (SANTANA, 2001).

### *2.2.6 A criação do Departamento de Direitos Humanos e Temas Sociais*

Seguindo a mesma linha do discurso da “Diplomacia Pública” e tentando facilitar o diálogo entre Itamaraty e a SCO na preparação para as conferências sociais da ONU, é criado no MRE, em 1995, o Departamento de Direitos Humanos e Temas Sociais (DHS). Esse departamento representou uma materialização da preocupação do governo em acompanhar a nova relação existente entre Itamaraty e atores da SCO.

Subordinadas ao departamento, encontram-se a Divisão de Temas Sociais e a Divisão de Direitos Humanos. As duas divisões assumiram a coordenação dos Comitês Preparatórios Nacionais responsáveis pela participação do Brasil nas conferências mundiais das Nações Unidas, além de cuidarem do prosseguimento das recomendações e conclusões desses encontros. A Divisão de Temas Sociais ainda acompanha as reuniões de prosseguimento das Conferências, como a Cairo+5, Cairo+10 etc. A única Conferência cujos prosseguimentos não ficaram a cargo do DHS foi a do Meio Ambiente e o Desenvolvimento.

### *2.2.7 O aumento da porosidade*

Pode-se afirmar que uma série de fenômenos convergiu para uma transformação da relação entre Itamaraty e os demais atores domésticos no início da década de 1990, notadamente: (a) as transformações na estrutura do sistema internacional e as tentativas do Itamaraty de se adaptar a essa nova realidade; (b) a valorização da participação da Sociedade Civil no âmbito das Nações Unidas; (c) o avanço da Globalização e seus efeitos perceptíveis para os atores domésticos; (d) o processo de liberalização econômica nacional; (e) a politização da política

externa brasileira; (f) a crise de paradigmas na formulação da política externa; (g) a democratização e o reconhecimento pelo Estado da necessidade de inclusão da Sociedade Civil na sua nova estrutura institucional; (h) a percepção por parte da sociedade da relação entre as políticas internacional e doméstica; (i) a internacionalização dos atores sociais nacionais; e (j) o surgimento de novos freios e contrapesos na sociedade brasileira.

Diante desses fenômenos, dois resultados principais podem ser identificados: (1) o crescimento da demanda desses atores por participação no processo de formulação da política externa e (2) a inclusão da possibilidade de abertura institucional nos cálculos estratégicos do Itamaraty. No entanto, uma das justificativas mais frequentes do Ministério das Relações Exteriores para seu isolamento como tomador de decisões em política externa sempre foi a necessidade de dinâmica e conhecimentos técnicos específicos nas decisões. Por essa lógica, ampliar a representatividade diminuiria a eficácia de suas ações. Não obstante a relutância do corpo diplomático pela abertura institucional do Itamaraty, houve uma prevalência das pressões por inclusão de ONGs, Movimentos Sociais, sindicatos etc, e das novas recomendações da ONU por integração entre SCO e Estado nas preparações para seus encontros.

Ainda assim, a abertura institucional do Itamaraty não se deu de forma automática. Tampouco foi ampla e sem condicionantes. O discurso democrático continha uma carga muito maior de interesses legitimadores do que o que se apresentava na realidade.

A criação de canais formais que permitiram a inclusão da Sociedade Civil nos processos decisórios em política externa foi paulatina e se deu de forma diferente em cada *issue area*.

Todo o processo de transformação da política externa brasileira no início dos anos 1990 foi acompanhado pela paulatina mudança na forma de relacionamento do Itamaraty com os atores da SCO. No capítulo seguinte, far-se-á uma análise específica desses atores para entender como eles contribuíram para a mudança de interação.

## CAPÍTULO 3 - OS ATORES DA SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA

### 3.1 O que é “Sociedade Civil Organizada”

O conceito de Sociedade Civil é ponto de intenso debate nos estudos das ciências sociais, não havendo um consenso claro sobre uma definição única. Na verdade, diversos autores trabalharam com o tema sob perspectivas diversas e compreensões muitas vezes excludentes.

Como não é objetivo desta dissertação promover uma análise profunda desse elemento conceitual, optou-se por escolher uma definição que seja adequada às necessidades empíricas da pesquisa. Essa escolha restringe a abrangência e a complexidade do conceito, mas cumpre o seu papel metodológico.

Parte-se da análise de Cohen e Arato (1994) que estabelecem que a sociedade civil pode ser vista como um conjunto de organizações voluntárias que reúnem pessoas fora dos marcos do Estado e do mercado. Assim, coincidiria com a noção de um Terceiro Setor que, apesar dos diversos vínculos com o âmbito estatal e o âmbito econômico, não pode ser incluída em nenhuma das duas esferas.

Em termos mais restritos, a Sociedade Civil Organizada seria formada pelos atores que estejam de fato mobilizados e organizados (como o próprio termo sugere).

De acordo com outra definição emprestada, considerar-se-á que a Sociedade Civil Organizada é composta por:

organizações voluntárias que podem se formar para promover o auto-interesse de seus membros, o bem da sociedade, a provisão de serviços e (ou) *advocacy*, em nome de uma determinada causa ou conjunto de ideais. As Organizações da Sociedade Civil costumam pretender dar voz política àqueles marginalizados do sistema político formal. (...) Suas estratégias de mobilização também variam, desde *lobby* com tomadores de decisão a apoio ao desenvolvimento comunitário à mobilização de milhares de pessoas para manifestações públicas (HOCHSTETLER, 2008, p.48).

Os conceitos apresentados, no entanto, remetem a uma infinidade de atores dentro da realidade doméstica de um país: movimentos sociais, comunidades eclesiais, institutos de pesquisa, associações, ONGs, sindicatos etc. Cada um desses atores apresentam enorme diversidade em relação à forma de organização, ao grau de institucionalização e à sua estrutura

em geral. Percebe-se, daí, que esse é o grande problema da definição escolhida: sua falta de especificidade.

Jean Cohen atenta para o fato de o conceito de sociedade civil englobar um campo de organizações altamente diversificado, incluindo desde empreendimentos cívicos, associações voluntárias e organizações sem fins lucrativos até redes mundiais, organizações não-governamentais, grupos de defesa dos direitos humanos e movimentos sociais transnacionais (MOURA, 2008, p.45).

Para amenizar essa limitação, optou-se por definir os principais objetos de estudo do presente capítulo, que serão as ONGs, os Movimentos Sociais e os sindicatos, sem uma preocupação rígida com a diferenciação entre eles. Assim, far-se-á uma análise histórica da mobilização recente desses atores, assim como sua interação com o Estado brasileiro e com o Itamaraty, especificamente.

No entanto, outros atores da SCO também terão sua importância considerada, como as entidades de pesquisa, as associações, a academia e as entidades religiosas. Todos eles serão considerados como atores da SCO na identificação dos participantes dos processos preparatórios das Conferências sociais da ONU, no capítulo 4.

Na conjuntura da década de 1990, tratava-se de desafio classificar, exclusivamente, uma organização numa das categorias definidas acima. O Movimento Ação da Cidadania, por exemplo, começou como um movimento social, mas atualmente também é formado por uma ONG. A CONTAG (Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura), por exemplo, organização da Sociedade Civil que se define como uma entidade sindical, de fato se encaixa na definição de sindicato de Jelle Visser (1991): "organização constituída predominantemente de empregados, cujas principais atividades incluem a negociação de níveis salariais e condições de emprego de seus membros" (VISSER, 1991, p. 99 apud RODRIGUES, 1998). No entanto, as atividades da CONTAG também estão intimamente relacionadas a elementos que permitem que ela seja considerada como um movimento social – como as lutas e as manifestações com baixo grau de institucionalização, defendendo equidade de oportunidades, justiça social, preservação ambiental, soberania e segurança alimentar.

Obtém-se uma outra comprovação desse imbricamento na obra “Teoria dos movimentos sociais”, de Maria da Glória Gohn (2006), que, ao citar Scherer-Warren, relembra que “até os anos 60, os principais estudos específicos sobre os movimentos sociais centraram-se



nos movimentos operários, em especial nas lutas sindicais” (SCHERER-WARREN, 1987, p.12 *apud* GOHN, 2006, p.328).

Com a diversificação das formas de atuação e com o surgimento de novas modalidades dos movimentos sociais – em defesa dos direitos civis nos Estados Unidos, contra a guerra do Vietnã etc –, começou-se a trabalhar a questão com um sentido mais lato. Em especial na América Latina, o surgimento de novos atores e a extinção dos regimes autoritários a partir do fim dos anos 70 possibilitaram dar-se atenção especial às novas formas de mobilização social. Era o momento de ascensão das ONGs.

Nos anos 90 altera-se todo o quadro conceitual sobre os movimentos(...). Tanto do ponto de vista das manifestações concretas da realidade como do da produção teórica. Na América Latina alguns analistas deslocam as atenções para outro fenômeno social que esteve meio oculto durante a fase de apogeu dos movimentos sociais no Terceiro Mundo, as ONGs: as Organizações Não-Governamentais. Alguns autores passam a tratar os dois fenômenos como sinônimos; outros, a desqualificar os movimentos, como coisa do passado (GOHN, 2006, p.335).

A título de diferenciação metodológica, pode-se afirmar que:

Organizações Não-Governamentais (ONGs) tendem a ser mais estruturadas, com equipe permanente e financiamento de seus associados ou fontes externas. Movimentos sociais não são institucionalizados e freqüentemente dependem de uma rede preexistente de associações, mas tornam-se visíveis apenas esporadicamente. Suas estratégias de mobilização também variam, desde lobby com tomadores de decisão a apoio ao desenvolvimento comunitário à mobilização de milhares de pessoas para manifestações públicas (*ibidem.*).

Com esses subsídios, pretende-se, a seguir, apresentar, de forma sucinta, a evolução histórica da mobilização social no Brasil, além de realizar uma simples retrospectiva dos atores analisados.

### **3.2 A história da mobilização social no Brasil, o relacionamento da Sociedade Civil com o Estado brasileiro e com o Itamaraty**

A história da mobilização de atores da Sociedade Civil no Brasil remonta ao período colonial com as revoltas em prol da independência. Obedeceu, assim, uma evolução crescente e inerente ao desenvolvimento da sociedade nacional nos períodos seguintes. Com a instauração do

regime autoritário em 1964, a forte repressão a esses atores fez com que um novo quadro de obstáculos à sua organização fosse montado. O que, no entanto, não impediu a continuidade da evolução da mobilização social no país. Mesmo na clandestinidade e/ou com limitações excessivas da sua capacidade de ação, os movimentos sociais, os sindicatos, as organizações religiosas, dentre outras organizações, continuaram a exercer o papel de defensor de direitos da sociedade.

Devido, principalmente, à forte repressão, a tônica dos discursos dessas entidades era sempre de oposição ao Estado, considerando-o o inimigo a ser combatido, em nome da democracia. Tal posição era completamente compreensível diante da conjuntura repressora e das decisões autoritárias em relação às políticas públicas.

Por um lado, houve a proibição de partidos políticos de oposição, de sindicatos e de movimentos contrários ao regime. Qualquer forma de ameaça à sua estabilidade era duramente reprimida.

Por outro lado, a sobrevivência dos movimentos sociais foi garantida graças à aproximação com as igrejas, principalmente com a igreja católica. Viabilizou-se a aproximação, mormente em função do surgimento da Teologia da Libertação, doutrina que recomendava uma nova postura da igreja, baseada na atuação mais próxima das camadas mais pobres da sociedade, incentivando e garantindo a essas pessoas a superação da condição de miséria por suas próprias ações. Constata-se, portanto, no período, uma presença mais ativa da igreja em relação aos problemas sociais brasileiros e um forte incentivo à mobilização das famílias mais pobres.

Forma-se, ainda, uma série de organizações com o objetivo de apoiar e viabilizar as ações dos movimentos populares e da igreja. Eram organizações formadas, em geral, por indivíduos de maior nível de escolaridade, atuando como “assessores” e “agentes” da educação e da promoção popular. Tais organizações foram o embrião das Organizações Não-Governamentais, que só passariam a receber esse nome no Brasil a partir dos anos 1980. Nesse momento inicial, era mais comum identificarem-se os atores com o nome de “organizações de apoio aos movimentos populares”, visto ser essa sua principal função (OLIVEIRA, 1999, p.49).

A atuação inicial dessas organizações tinha caráter mais errante e temporário. No entanto, com o avanço das articulações com os demais atores e, principalmente, com as

exigências das agências privadas internacionais<sup>13</sup>, principais financiadoras de suas ações, as ONGs passaram a buscar a institucionalização e o reconhecimento jurídico (ibidem).

Apesar de as “ONGs embrionárias” começarem suas formações durante o período ditatorial, percebe-se que os militares brasileiros não intervinham na sua atuação, a não ser que eles entendessem que o discurso delas afrontava diretamente o regime. Caso contrário, tornava-se mais interessante a manutenção das entidades de apoio aos movimentos, já que se conseguia, assim, o controle social.

Pelo final dos anos 70, identifica-se um outro elemento importante desse período, quer seja, a aproximação das ONGs e dos movimentos sociais com a academia, principalmente com as figuras regressas do exílio (ibidem, p.54). Essa aproximação permitiu uma definição mais clara dos reais interesses das ONGs, convergentes com as pretensões democráticas dos acadêmicos. Isso deu maior visibilidade às suas causas e à sua própria existência como organizações.

Tal fato foi fundamental, principalmente por ter acontecido em consonância com o momento de afrouxamento da repressão. A partir de então, os atores da Sociedade Civil Organizada brasileira passaram a ter maior reconhecimento de sua importância à medida que ganhavam maior visibilidade no âmbito nacional.

Por outro lado, o retorno do pluripartidarismo, em 1980, também contribuiu para o processo, representando uma “vitória das forças democráticas”. As eleições para governadores em 1982, as primeiras desde o início do regime autoritário, também representaram um momento fundamental para esses atores. Isso porque, da mesma forma que houve o ressurgimento dos elementos benéficos da democracia – liberdade de expressão, participação popular, eleições diretas – percebeu-se que havia grandes diferenças entre os atores da SCO. O Estado deixa de ser o inimigo único comum, e os interesses particulares começam a aflorar.

Esse mesmo fenômeno é percebido a partir do surgimento das diversas Centrais Sindicais (CONCLAT, CGT, CUT, USIS, FORÇA SINDICAL), explicitando a falta de consenso entre o grupo.

Por outro lado, em 1987, foi criada a Coordenadora de Centrais Sindicais do Mercosul, reunindo as entidades sindicais de Brasil, Argentina, Paraguai, Uruguai, Bolívia e Chile. Sua criação demonstra a nova dinâmica que começava a emergir e que dominaria os anos

---

<sup>13</sup> Os principais apoiadores financeiros dos projetos das ONGs eram agências de ajuda e cooperação européias e americanas, ligadas às igrejas católica e protestante dos países. (OLIVEIRA, 1999, p.50)

90: a internacionalização e a integração dos atores da SCO do Brasil com seus pares regionais. Criada com o objetivo principal de se contrapor às ditaduras militares remanescentes no Paraguai e no Chile, a Coordenadora ainda teve papel importante na defesa do não-pagamento da dívida externa no fim dos anos 80 (DRUMMOND, 1995). Com as criações do Mercosul, do NAFTA e da Comunidade Andina, no entanto, a entidade acabou fragmentada nos seus posicionamentos. Por outro lado, o Mercosul se apresentou como um campo fértil para a proliferação da integração regional também entre os diversos atores da SCO, ao longo dos anos 90, com a criação de diversos grupos de trabalho temáticos, compostos por movimentos feministas, sindicatos, grupos ambientalistas, acadêmicos etc.

Em relação aos partidos políticos, com a redemocratização, a oposição única (MDB – Movimento Democrático Brasileiro) se fragmenta em diversos outros partidos, com vários representantes, muitas vezes ligados aos sindicatos ou aos movimentos sociais.

A despeito dessas divergências inerentes ao processo democrático, e mais ainda, de democratização, a década de 1980 representou a volta do processo de evolução da mobilização dos atores da SCO. Destaca-se, nesse período: a criação da ANAMPOS – Articulação Nacional de Movimentos Populares e Sindicais, em 1980; a criação da CONAM – Confederação Nacional de Associação de Moradores, em 1982; a organização do movimento Diretas-Já, em 1984; o Primeiro Congresso Nacional dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra, e a conseqüente criação oficial do Movimento dos Sem-Terra, de âmbito nacional, em 1985; o Movimento pela constituinte, atuando entre 1985 e 1988; dentre outros (GOHN, 2001).

Segundo Maria da Glória Gohn (2001), no entanto, o fim da década de 1980 trouxe um quadro desanimador, marcado por um breve momento de “desmobilização e descrença das massas”, originado principalmente pela situação de crise econômica vivida no período. Destacase ainda, nesse processo, a incapacidade do governo Sarney em criar um pacto político-social satisfatório para o enfrentamento da crise.

Na contramão desse processo de desmobilização, encontravam-se as ONGs brasileiras. Durante os anos 1980, as ONGs passaram por uma grande transformação no que se refere ao seu papel fundamental. Deixaram de ser exclusivamente organizações apoiadoras de movimentos sociais, superando a concepção inicial de função acessória, e passaram a reivindicar diretamente os interesses de certas causas.

Segundo Miguel Darcy de Oliveira:

De fato a tomada de consciência pelas próprias ONGs de sua originalidade e especificidade é um fenômeno dos anos 80. Ao longo de toda a década de 70, as proto-ONGs definiam-se radicalmente como estando 'a serviço' das necessidades e interesses dos setores dominados da população. Por não existirem para si, por não fazerem sentido em si mesmas não tinham compromisso com sua própria permanência(...). Desprovidos de legitimidade própria, perderiam provavelmente sua razão de ser quando os movimentos populares, estes sim os autênticos sujeitos coletivos do processo de transformação da sociedade, conquistassem sua plena liberdade e autonomia (OLIVEIRA, 1999, p.51).

Com a redemocratização, as ONGs assumiram um papel mais pró-ativo e começaram a se multiplicar. Em 1986, cinco ONGs (FASE, IBASE, IDAC, ISER e CENPLA) organizaram um Encontro Nacional de Centros de Promoção Brasileiros, considerado o "encontro fundador" das ONGs no Brasil. Os objetivos principais giravam em torno da discussão da identidade e do papel desses atores no país, em um contexto de retorno da democracia. Um outro ponto importante presente no debate foi o relacionamento com o Estado, que teria de ser visto agora de forma diferente (OLIVEIRA, 1999, p.60).

Essa última questão ganhou relevância fundamental principalmente diante da convocação realizada um ano antes pelo Ministério da Justiça: várias ONGs de todo o país foram convidadas a apresentar projetos na área da educação para os direitos humanos e o combate à violência. Percebe-se aí o início de uma nova relação entre esses atores e o Estado, marcada mais por elementos de cooperação do que de conflito (ibidem, p.62).

A mudança inicial no padrão de relacionamento Estado-Sociedade contribuiu bastante para que, na elaboração da Constituição Federal, fossem incluídos novos elementos democráticos, como os conselhos paritários temáticos e as parcerias.

Diante da expansão das ONGs no Brasil, da constatação do alto volume dos financiamentos recebidos do exterior, dos vínculos com outras ONGs internacionais, além da crescente importância obtida por esses atores na ONU, a Agência Brasileira de Cooperação (ABC<sup>14</sup>) organizou um Encontro Nacional de ONGs sobre Cooperação e Redes, em 1989. Com o financiamento do PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) e a co-organização do IBASE (Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas), o encontro contou com a presença de cinco organismos internacionais, seis embaixadas, 50 ONGs brasileiras

---

<sup>14</sup> A ABC foi criada em setembro de 1987, por meio do Decreto Nº 94.973, como parte integrante da Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), vinculada ao Ministério das Relações Exteriores (MRE). É a instituição responsável pela cooperação técnica internacional no Brasil.

e cinco ONGs internacionais. O encontro serviu para promover um conhecimento mútuo entre esses atores, incentivando a aproximação de suas ações (ibidem, p.64). Mais do que isso, sendo a ABC um órgão ligado ao MRE, pode-se afirmar que esse encontro foi o primeiro marco na aproximação entre Itamaraty e SCO, após a volta da democracia. No entanto, foi um acontecimento de caráter embrionário, possuindo proporções bem menores do que o foi visto na Rio-92.

A continuidade da consolidação das ONGs passou a despertar a idéia de formar-se uma associação nacional. Para isso foi criado um Grupo de Trabalho, que realizou uma série de reuniões para discutir questões políticas, conceituais e operacionais. Essas discussões geraram diversos documentos, dentre eles a Carta de Princípios: “A consolidação da identidade das ONGs e a proposta da associação”, que serviu de base para a assembléia de fundação da Associação Brasileira de ONGs, a ABONG, em 1991. No dia anterior à fundação da ABONG, também ocorreu o Primeiro Encontro Internacional de ONGs e o Sistema de Agências das Nações Unidas, patrocinado pelo PNUD e pela ABC, cujo tema principal era “Desenvolvimento, Cooperação Internacional e as ONGs”. Esses dois eventos foram muito importantes para a consolidação das ONGs brasileiras. Serviram também para mostrar uma certa disponibilidade do Itamaraty, por meio da ABC, em entender qual era o papel desses novos atores.

Em relação aos sindicatos, nesse mesmo período, ficou marcado o lançamento da importante Resolução MERCOSUL/GMC/RES.Nº11/1991, que criou o Subgrupo Nº11, responsável por tratar de assuntos trabalhistas. Com outra resolução, lançada em 1992, o nome do subgrupo foi alterado para Relações Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social, passando a incluir, na sua fase preparatória, a participação de três representantes nacionais dos trabalhadores – assim como três representantes dos empregadores e um coordenador nacional –, escolhidos dentre as entidades sindicais brasileiras (DRUMMOND,1995). Isso representou um importante avanço no relacionamento do Itamaraty com os sindicatos. Afinal, ainda que eles não tivessem direito a voto nas comissões temáticas, podiam sugerir recomendações para a delegação brasileira.

Um outro marco histórico do relacionamento entre atores da SCO e o Estado brasileiro, considerado aqui como o mais importante deles, foi o processo preparatório para a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (UNCED), realizada

no Rio de Janeiro, em 1992, além do Fórum Global das ONGs, realizado simultaneamente à conferência oficial.

A fim de facilitar a participação da sociedade civil na Rio-92, já havia sido criado, em junho de 1990, o “Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento” (FBOMS). O FBOMS foi um dos responsáveis pela organização do Fórum Global, que contou com a presença de aproximadamente 1500 ONGs nacionais e internacionais, e diversos movimentos sociais populares, numa manifestação pioneira desses atores no mundo inteiro. O Fórum Global garantiu enorme visibilidade aos atores da SCO, mostrando sua nova faceta. Além disso, à parte do Fórum, diversos movimentos ecológicos espalhados por todo o Brasil promoveram encontros com trabalhos e sugestões para as questões discutidas na Conferência.

Com o sucesso da ECO-92 em promover maior visibilidade das ONGs e dos movimentos sociais e com a força adquirida pelas ações em torno das reivindicações do *impeachment* do presidente Fernando Collor, ocorreu nova tendência à valorização dos atores da Sociedade Civil. Juntamente com o “Movimento dos Caras-Pintadas”, o “Movimento Ética na Política”, reunindo diversos personagens da Sociedade Civil e mesmo do Estado, comprovou a capacidade dos movimentos sociais de influenciarem a realidade política do país. A crise de mobilização oriunda da crise econômica do fim dos anos 1980 já estava sepultada nesse momento (OLIVEIRA, 1999).

Derivado do ‘Movimento Ética na Política’ e baseado na figura carismática de Herbert de Souza, o Betinho, surge, em 18 de março de 1993, o ‘Movimento Ação pela Cidadania, Contra a Fome, a Miséria e Pela Vida’. Esse movimento tinha a intenção de converter as conquistas políticas adquiridas no contexto do *impeachment* em conquistas sociais, sensibilizando a sociedade brasileira e pressionando o Estado em relação à problemática da fome e da miséria no país. Diante do quadro de 32 milhões de miseráveis no Brasil, pretendia-se contar com a solidariedade da população e com a criação de políticas públicas específicas para esse problema. Segundo Betinho “a motivação fundamental da Ação da Cidadania era a certeza de que democracia e miséria eram incompatíveis”<sup>15</sup>. Com diversas campanhas contra a fome, o Movimento superou a idéia de que ações emergenciais eram menos importantes do que as ações estruturais. E de fato, o Movimento conseguiu o apoio da mídia, de políticos, e dos mais diversos

---

<sup>15</sup> Relatório da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar.

setores da sociedade. Milhares de comitês foram formados por todo o Brasil, atuando com uma gestão moderna e integrando Estado e Sociedade.

A evolução dessa interação entre Estado e Sociedade no Movimento “Ação pela Cidadania” ocorreu com a criação – por parte do governo Itamar e a pedido do Movimento – do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), integrado por nove Ministros de Estado e por 21 cidadãos indicados por movimentos sociais. O CONSEA adquiriu o importante papel de discutir e definir a Política de Segurança Alimentar do país. Para isso, organizou, em julho de 1994, a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar, com a presença de 1800 delegados, somando as experiências das 26 Conferências Estaduais realizadas anteriormente. Como um dos resultados da Conferência Nacional, obteve-se um documento político e um programático sobre Segurança Alimentar.

O CONSEA ainda trabalhou juntamente com o MRE para ampliar o diálogo com os órgãos da ONU – como a FAO (Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação) e o PMA (Programa Mundial de Alimentação) –, e para realizar a preparação brasileira para a Cúpula Mundial da Alimentação, ocorrida em Roma, em 1996.

A partir dessas novas interações entre Estado e Sociedade Civil, percebe-se que já estava sendo construída uma nova dinâmica nacional, envolvendo as ONGs e os movimentos sociais como um todo. Com a ascensão de Fernando Henrique Cardoso à presidência, a aproximação entre o Estado e os atores da SCO é acelerada.

Em sua campanha eleitoral para presidente, Fernando Henrique Cardoso já ressaltava a importância de fortalecer as relações entre o Estado brasileiro e a Sociedade Civil, como forma de incentivar a democracia no país. Quando eleito, o discurso foi mantido e algumas atitudes foram tomadas para promover a aproximação.

Ainda em novembro de 1994, o Itamaraty convoca uma reunião com 11 ONGs para discutir temas de interesse comum. Pela primeira vez, houve preocupação maior do MRE em compreender o verdadeiro papel e os interesses das ONGs, sentimento que fez com que a reunião tivesse um caráter mais “político e prospectivo”(OLIVEIRA, 1999, p.71). Na ocasião, também se reconheceu a importância da participação das ONGs nos processos preparatórios para as conferências sociais da ONU, além de terem discutido a oportunidade de fortalecimento do relacionamento Itamaraty-Sociedade Civil com a entrada de FHC na presidência.



O próprio lançamento da proposta da “Diplomacia Pública”, discutida no capítulo anterior, já demonstra bem a convergência de interesses no que tange a esse relacionamento.

Uma outra demonstração dessa boa convivência foi a criação do Conselho da Comunidade Solidária, em março de 1995, formado por 10 ministros de Estado e 21 representantes da Sociedade Civil, entre igrejas, ONGs e universidades, e de empresas públicas e privadas. O conselho foi criado para ser um espaço de interlocução entre o Estado e a SCO, buscando, por meio de ações conjuntas, melhorar as condições de desigualdades sociais do país.

Essa expectativa de aproximação no governo FHC foi, em parte, atendida, como pode se perceber pela declaração da ABONG, em seu sítio na internet:

A gestão do governo Fernando Henrique Cardoso - FHC (1995-2002) trouxe para o conjunto das ONGs e para a Abong uma nova pauta de relação com o governo brasileiro, a necessidade de debater e aprofundar o tema das relações com o Estado, a questão da autonomia e do papel das ONGs na sociedade civil, em particular sobre o marco legal<sup>16</sup>.

A aproximação também contribuiu para aumentar o volume de financiamentos ofertados às ONGs, oriundos dos organismos multilaterais, notadamente do BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento), do Banco Mundial, UNICEF (Fundo das Nações Unidas para a Infância) e do PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento). Como exemplo, é possível citar o caso da UNICEF, que repassara entre os anos de 1990 e 1995 um total de US\$ 6,2 milhões para cooperação técnica às ONGs brasileiras; em seguida, repassou US\$ 6 milhões em um só ano, em 1996 (TAVARES, 1999, p.170).

Vale destacar que, seguindo a tendência iniciada com a ECO-92, a interação entre Itamaraty e ONGs foi ampliada, com a integração dessas últimas nos processos preparatórios e até em delegações oficiais brasileiras nas Conferências da ONU dos anos posteriores. Isso será trabalhado mais profundamente no capítulo seguinte.

A despeito da melhoria de relacionamento, havia (e ainda há) críticas por parte das ONGs, dos movimentos sociais, de sindicatos e de associações de que essas interações são pontuais e transitórias. Ricardo Neiva Tavares escreveu em 1999:

Muitas ONGs queixam-se, porém, de não disporem de um ‘espaço permanente de diálogo estratégico’ com o Ministério das Relações Exteriores, com vistas aos

---

<sup>16</sup> Sítio da ABONG, acesso em maio de 2009.

desdobramentos dos compromissos assumidos durante o Ciclo Social, e continuam a crer que a política externa constitui atividade “fechada e impermeável à incidência da sociedade civil, completamente inadequada aos desafios da construção de uma ordem internacional democrática”, como ressaltam Atila Roque e Sonia Correa (TAVARES, 1999, p. 173).

Percebe-se que, ainda que tenha havido uma evolução do relacionamento entre Estado e Sociedade Civil no Brasil e, mais especificamente, entre Itamaraty e SCO, os anos 1990 ainda não podem ser considerados o exemplo ideal de interação imaginada pela Sociedade Civil Organizada, tampouco uma situação de autonomia inserida do Estado brasileiro. A falta de um “espaço permanente de diálogo”, devidamente institucionalizado, faz com que esse relacionamento perca em transparência e legitimidade, além de gerar dúvidas sobre a continuidade do processo de democratização da política externa.

### **3.3 As ONGs nas Nações Unidas<sup>17</sup>**

Inicialmente, é importante destacar uma diferença semântica fundamental para a compreensão da expressão Organização Não-Governamental no âmbito das Nações Unidas. Diferentemente do que estava sendo trabalhado nesta dissertação, o conceito de ONG para a ONU tem um caráter mais abrangente, qual seja, “as organizações não estabelecidas por acordos inter-governamentais” (TAVARES, 1999, p.17). Apesar de, inicialmente, só terem levado em conta as ONGs internacionais, isso foi modificado com a resolução 1996/31, incluindo também em sua definição as organizações nacionais. Assim, federações comerciais, sindicatos, organizações eclesíásticas, movimentos sociais e outros foram todos incluídos sob a mesma denominação de ONGs.

Independentemente da imprecisão conceitual, desde 1950, a ONU passou a considerar a possibilidade de Organizações Não-Governamentais participarem de suas Conferências Internacionais. No entanto, não havia uma posição oficial clara sobre regras e procedimentos dessa participação, fazendo com que cada ONG fosse analisada como um caso específico em cada Conferência. Cabia, então, ao órgão responsável a decisão de sua participação ou não.

A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, de 1992 representou a maior participação de ONGs em eventos da ONU até então, permitindo o acesso de

---

<sup>17</sup> A maioria das informações presentes nessa sessão foi encontrada em Tavares, R.N. (1999) As Organizações Não-Governamentais nas Nações Unidas. IRB, FUNAG. Brasília.

um número expressivo de organizações à Conferência e às suas atividades seguintes. Caso se somem essas participações oficiais ao Fórum Global, realizado simultaneamente no aterro do Flamengo, pode-se afirmar que a Rio-92 foi um marco também na participação das ONGs em reuniões do sistema ONU.

Com o aumento do reconhecimento de sua importância em escala mundial, com a crescente participação de ONGs – formal e informalmente – em trabalhos da ONU e com a benéfica influência de algumas conferências internacionais (principalmente a Rio-92), foram lançadas duas importantes decisões, envolvendo a atuação das ONGs na ONU: a resolução 47/191 de 1992 e a decisão 1993/215 de 1993. A primeira criou a Comissão de Desenvolvimento Sustentável (CDS), e a segunda estabeleceu que todas as ONGs credenciadas para a Rio-92 poderiam ser incluídas nos trabalhos da Comissão, mesmo sem passar pelo Comitê de Organizações Não-Governamentais, órgão responsável, até então, pelas escolhas das ONGs que receberiam o *status* permanente. Nesse momento, 26 entidades brasileiras foram beneficiadas, destacando-se: a Central Única dos Trabalhadores (CUT), o Instituto de Análises Sociais e Econômicas (IBASE), o Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, o Instituto de Ação Cultural (IDAC) e a Fundação do Homem Americano.

Tal decisão gerou muita polêmica entre os diversos representantes dos países integrantes da ONU, devido ao grande número de organizações inscritas e à falta de consenso sobre a participação delas nos trabalhos.

Após três anos de intensas negociações, o Conselho Econômico e Social da ONU (ECOSOC) lançou a Resolução 1996/31. Essa resolução estabeleceu que todas as ONGs já inscritas na CDS permaneceriam aptas a atuar especificamente nessa Comissão. Para participarem do ECOSOC, no entanto, seria necessário fazer solicitação formal específica ao Comitê sobre Organizações Não-Governamentais, que aceitaria ou não a solicitação. No caso brasileiro, três organizações conseguiram tal autorização durante a década de 1990: a Fundação do Homem Americano, o IBASE e o IDAC.

A resolução estabeleceu a forma de participação, em Conferências internacionais da ONU, de ONGs sem *status* consultivo no ECOSOC. Ficaria a cargo dos secretariados de cada Conferência, em conjunto com a Seção sobre ONGs do Secretariado permanente da ONU,

verificar os documentos apresentados pelas organizações para, em seguida, transmitir uma lista completa aos Estados-membros e ao Comitê preparatório, que poderia aceitá-las ou não.

Apesar de bastante burocrática e com critérios pouco claros, essa metodologia, ainda que imperfeita, dava oportunidade de certas organizações participarem oficialmente dos encontros, ainda que não integrassem o sistema permanente da ONU. Diante da enorme proliferação de ONGs no período, essa acabou sendo uma solução plausível para a enorme demanda por participação.

Em relação à posição oficial brasileira sobre a participação das ONGs junto à ONU, alguns fatos merecem destaque. Em 1977, ainda no período militar, o Itamaraty havia defendido a punição de ONGs no âmbito do ECOSOC, considerando que algumas delas estavam desrespeitando os mecanismos de consulta principalmente na Comissão de Direitos Humanos<sup>18</sup>. A proposta havia sido lançada pela Argentina e recebeu total apoio do Brasil. Apesar disso, a delegação ainda destacou as contribuições que esses atores estavam dando para os trabalhos da ONU (TAVARES, 1999, pp.167).

Em virtude do processo ocorrido nos anos 80 e 90, já analisado no capítulo anterior, houve mudança de postura, fazendo com que o Itamaraty passasse a defender a criação de espaços próprios para as ONGs interagirem com os representantes dos países, principalmente no âmbito do ECOSOC, com seus grupos temáticos. A mudança nítida ocorreu principalmente a partir da experiência positiva da Conferência do Rio de 1992.

Diante do quadro apresentado, vale ressaltar que, em sincronia com o processo de aproximação dos atores da SCO com o Estado no Brasil, o Sistema ONU também passou por uma grande transformação durante a década de 1990. Essa é mais uma constatação do novo papel assumido por esses atores nos processos decisórios internacionais.

---

<sup>18</sup> Acreditava-se que as ONGs estavam exacerbando sua possibilidade de pedir informações sobre a situação dos países, em geral. No caso brasileiro, a preocupação com os direitos humanos era especialmente maior, por conta do regime autoritário.

## 3.4 Outras questões

### 3.4.1 Os atores da SCO como problema

No presente trabalho, considera-se o aumento dos vínculos entre SCO e Estado como algo benéfico e enriquecedor para o processo democrático de formulação das políticas públicas, principalmente para a política externa. No entanto, essa participação é passível de críticas e apresenta alguns pontos controversos. A seguir, destacam-se alguns argumentos contrários à ampliação da atuação desses atores junto ao Estado brasileiro.

Alguns críticos indicam como grande problema do relacionamento entre o Estado e a Sociedade Civil Organizada a questão da representatividade, já discutida no capítulo 1. Muitas vezes o aumento dos vínculos é criticado, baseando-se na ideia de que esses atores não são escolhidos pelo povo, não podendo ser, portanto, representantes de suas vontades. Além do mais, como destaca Ricardo Neiva Tavares, há uma “preocupação com a necessidade de assegurar que o reconhecimento e a participação dessas organizações correspondam à sua capacidade de refletir interesses de setores expressivos da população e não distorçam, em favor de grupos minoritários de pressão, a influência que possam ter sobre a atividade governamental” (TAVARES, 1999, p.173).

Um outro problema constantemente verificado é que, por muitos desses atores terem surgido a partir de trabalhos informais junto a movimentos sociais, eles têm certa resistência e/ou dificuldade com prestações de conta e com a *accountability* de suas próprias ações. Esse argumento é negado por muitas organizações, justificando a crítica pela forma de trabalho não-tradicional, baseado que é em redes e conexões com outras ONGs, movimentos sociais e sindicatos. Com a recente criação da figura legal dos convênios, essas entidades passaram a ter que prestar contas de suas ações quando lidam com orçamento público. É verdade que seu controle é menor do que quando praticado pelo Estado, mas inegavelmente existe.

Uma terceira crítica constante, principalmente às ONGs, está relacionada aos financiamentos externos que recebem. Segundo seus críticos, isso retiraria a isenção na atuação dos atores da SCO, fazendo com que passassem a defender interesses externos, sob falsas bandeiras ambientais, sociais e cidadãs. A pergunta latente desses críticos é “por que instituições patrocinariam ONGs que não defendessem seus interesses?”.

Por fim, há um receio por parte de alguns de que as ONGs substituam o Estado em alguns de seus papéis, principalmente quando estão envolvidas na execução de atividades tipicamente estatais.

### *3.4.2 Os atores da SCO como solução*

Como resposta às críticas citadas anteriormente, a aproximação entre Estado e Sociedade é defendida com base em alguns argumentos.

Primeiramente, a execução de algumas ações estatais é passada a Organizações da Sociedade Civil por elas terem vantagens comparativas na realização de certas tarefas. É o caso de algumas pesquisas, ou mesmo de relatórios técnicos sobre temas que são mais dominados por esses atores.

Além disso, a própria existência de atores mobilizados na Sociedade Civil promove certa estabilidade social, percepção esta advinda desde os tempos do regime autoritário.

Por fim, destacam-se os argumentos, tomados nesta dissertação como as principais razões para a aproximação específica do Itamaraty com esses atores: a expertise, as informações privilegiadas, a garantia de legitimidade nas decisões e a credibilidade no sistema internacional.

Diante de um cenário de explosão de atores da SCO, adquirir tais elementos é fundamental para uma boa negociação internacional e para uma boa tomada de decisões em qualquer política pública.

## CAPÍTULO 4 – O CICLO DE CONFERÊNCIAS SOCIAIS DA ONU

### 4.1 Os Temas Sociais e o ciclo de Conferências

Com as transformações pelas quais o sistema internacional passou no final da década de 1980 e no início da década de 1990, os temas sociais ganharam mais espaço na agenda internacional. Mais do que isso, percebe-se a partir daí maior interconexão entre algumas temáticas antes tratadas de forma isolada, como a relação entre aspectos econômicos e sociais, ou mesmo a relação direta entre meio ambiente e comércio internacional, ou ainda, entre questões populacionais e direitos humanos (ALVES, 2001, p.34).

Por outro lado, a aceleração da mobilização da sociedade civil ao redor do mundo e a sua internacionalização serviram de estímulo aos países e às organizações internacionais para que tratassem com maior atenção temas que se relacionavam mais diretamente aos aspectos sociais, como habitação, questões de gênero, controle populacional etc.

Mediante isso, a partir do final dos anos 1980, a Organização das Nações Unidas, tanto na Assembléia Geral como em suas outras instâncias, começou um processo de discussão sobre os novos temas globais que resultou numa série de Conferências criadas com o intuito de colocar na agenda internacional problemas sociais que possuíam um tratamento estritamente local ou nacional em tempos anteriores.

Apesar de terem surgido por demandas diferentes e específicas, as Conferências, em conjunto, podem ser consideradas parte de um mesmo processo, seja pela proximidade temporal, seja pela interconexão temática entre elas. De acordo com Lindgren Alves (2001), “[as conferências foram] inéditas por legitimarem a presença dos novos temas globais na agenda internacional” (ALVES, 1999, p.31).

Uma outra característica fundamental, que faz considerá-las como parte de um todo, foi a inovação no relacionamento entre a Sociedade Civil, os países e a ONU. Tornou-se característica constante em todas as conferências, a partir da Rio-92, a mobilização da sociedade civil de todo o mundo. Seja em eventos paralelos seja nas Conferências oficiais, a SCO passou a influir diretamente nas decisões estatais, fornecendo maior legitimidade a elas.

No caso da SCO brasileira, não aconteceu diferente.

A sociedade civil brasileira, em particular, além de destinatária genérica de muitas das recomendações programáticas, foi parte ativa e importante nos processos preparatórios de todas as conferências. Influuiu, portanto, decisivamente nas posições do Brasil sobre todos os temas em discussão e, na medida em que a ONU e o governo brasileiro se abriram a seus representantes, passou a participar diretamente em muitas das negociações havidas durante os eventos (ALVES, 1999, p.40).

Isso não significa que a participação da SCO brasileira nas conferências tenha sido completamente satisfatória para seus representantes e para o Itamaraty. Essa foi uma parte de um longo processo de aproximação, ainda em curso. Teve, inclusive, papel muito importante, uma vez que representou uma experiência inédita de trabalho conjunto, complementaridade e democracia no país.

É bem verdade também que as próprias conferências não produzem o remédio para todos os males identificados pela Sociedade Civil. Tampouco detêm autoridade sobre as políticas públicas nacionais. No entanto, os documentos produzidos nessas Conferências servem de referencial legítimo para cobranças por ações concretas dos países, além de promoverem o acompanhamento das implementações das promessas realizadas.

Assim, o papel da SCO não se esgota com o fim das Conferências. Seus representantes passam a cobrar o cumprimento das decisões, legitimamente construídas ou não. Isso, no entanto, não faz parte do escopo deste trabalho.

A seguir, buscar-se-á identificar a relação da SCO com o Itamaraty, por meio da criação de canais formais de participação em cada conferência e em seu processo preparatório. Apesar de terem sido fundamentais para os atores da SCO influenciarem as decisões internacionais, não serão analisados aqui os eventos paralelos organizados por ONGs e movimentos sociais. O objetivo principal é identificar a abertura do Estado brasileiro à participação da SCO em seus processos decisórios, em especial às decisões de política externa.

A principal fonte para esta pesquisa foram as comunicações entre a Secretaria de Estado (representada na maioria das vezes pela figura do Ministro de Relações Exteriores do Brasil), localizada no Brasil, e as embaixadas ou delegações brasileiras no exterior, em especial, aquelas localizadas nos locais dos encontros. Também foram feitas pesquisas nos relatórios brasileiros e nas resoluções da ONU. Além disso, fez-se uso de fontes secundárias como as obras de Alves (1999) e Haddad (2007).



## **4.2 Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – Rio De Janeiro – 3 a 21 de junho de 1992**

### *4.2.1 O contexto da Conferência e as demandas da SCO*

Desde a Conferência Mundial sobre o Meio Ambiente Humano, realizada pelas Nações Unidas em Estocolmo, em 1972, houve uma grande ascensão da importância do tema ambiental dentro do sistema ONU e nas políticas domésticas de vários países.

Em paralelo, na década de 1980, houve a proliferação de organizações ambientais por todo o mundo, ampliada, sobretudo, pela criação de “partidos verdes<sup>19</sup>” na Europa. Por outro lado, no âmbito do sistema ONU, a criação do PNUMA e da Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente mostravam a ampliação da importância do tema. Esses dois órgãos, inclusive, foram incumbidos, em 1985, de elaborar um relatório contendo diagnósticos do período, além de estratégias de ações ambientais para o ano 2000. Esse relatório ficou conhecido como Relatório Brundtland (1987) e teve como principal contribuição o lançamento do conceito de desenvolvimento sustentável, que associava o desenvolvimento econômico à responsabilidades sociais e ambientais.

No Brasil, as organizações ambientalistas também cresceram na década de 1980. Pode-se destacar como marcos desse crescimento a articulação do movimento ambientalista contrário às instalações das usinas nucleares em Angra dos Reis<sup>20</sup>, as campanhas pela preservação da Amazônia e da Mata Atlântica, além do movimento dos seringueiros, liderado por Chico Mendes. Foram movimentos que revelaram diversos nomes do ambientalismo brasileiro das décadas seguintes, além de terem tido grande importância para a divulgação da questão ambiental no país. Outro evento importante nesse processo foi a criação do partido verde brasileiro, em 1986. Em 1987, diversos grupos ambientalistas se organizaram em uma campanha de grande repercussão contra o desmatamento na Amazônia. Dentre eles, destacaram-se o Conselho Nacional dos Seringueiros, a União das Nações Indígenas, o Instituto de Estudos Amazônicos etc.

---

<sup>19</sup> Lês Verts, na França, em 1982; Groen, na Bélgica, em 1982; De Groenen, nos Países Baixos, em 1983; Ecological Democratic Party (oriundo do movimento Die Grünen), na Alemanha, em 1982; dentre outros.

<sup>20</sup> Entrevista realizada com Ivan Marcelo Neves, Secretário-Executivo do FBOMS, em 26 maio de 2009.

O conjunto mencionado mostra uma nova realidade brasileira em relação à temática ambiental. Segundo Viola, no entanto, “as mudanças graduais em relação ao meio ambiente no contexto interno do Brasil, acontecidas na segunda metade da década de 1980, em nada tiveram a colaboração do Itamaraty” (VIOLA, 1996).

Isso porque, tradicionalmente, o MRE havia tomado uma postura defensiva em relação aos temas ambientais, evitando que eles representassem uma restrição ao desenvolvimento econômico do país. Foi essa a postura que marcou a participação da diplomacia brasileira na Conferência de Estocolmo e nas discussões sobre o tema na maior parte da década de 1980.

No entanto, no final da década de 1980, o Brasil passou a ser alvo de grandes críticas de ambientalistas nacionais e internacionais, principalmente por causa de eventos que ganharam repercussão internacional como o crescente desmatamento da floresta amazônica e de áreas fronteiriças do Cerrado e, ainda, o assassinato do sindicalista Chico Mendes. Movimentos e ONGs ambientalistas do Brasil e dos Estados Unidos passaram a se mobilizar mais intensamente. Diante desse novo quadro de pressão, o governo Sarney, que até então havia assumido uma postura mais defensiva em relação ao tema ambiental, decidiu mudar a estratégia de ação.

A principal consequência dessa mudança foi o oferecimento do Brasil, em 1988, para sediar a Conferência sobre Meio Ambiente da ONU que, segundo a Resolução nº 43/143 da Assembleia Geral, deveria ocorrer até 1992. Segundo ambientalistas<sup>21</sup>, o oferecimento também ocorreu por pressão de ONGs e movimentos, que exigiam do governo uma resposta aos problemas ambientais nacionais que proliferavam.

Com o aceite da ONU, em dezembro de 1989, por meio da Resolução nº 44/228, o que se percebeu foi uma intensificação da mobilização dos setores ambientalistas a fim de ampliar a articulação dos movimentos ambientais. A principal consequência disso foi a criação do FBOMS, em junho de 1990, fato já analisado no capítulo 3.

A diplomacia passou, então, a ter que encarar uma mudança importante no conteúdo da política externa brasileira: a defesa do meio ambiente. Além disso, havia o crescimento da pressão dos grupos ambientalistas para influenciar as decisões do MRE.

---

<sup>21</sup> Entrevista realizada com Ivan Marcelo Neves, Secretário-Executivo do FBOMS, em 26 maio de 2009.

#### *4.2.2 As exigências da ONU*

Com a resolução nº 44/228 de dezembro de 1989, a ONU definiu a data da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento para junho de 1992 e confirmou aceitar o oferecimento do Brasil para ter o Rio de Janeiro como sede.

Nessa mesma resolução, definiu-se a formação de um Comitê Preparatório para a Conferência, aberto para todos os países membros das Nações Unidas, que poderia ser integrado por observadores, nos mesmos moldes das reuniões da Assembléia Geral. Isso restringia a participação a ONGs com *status* consultivo na ONU. O Comitê Preparatório, conhecido como “PREPCOM”, teria duas reuniões organizacionais e quatro encontros substantivos, para a discussão dos principais temas da Conferência.

Quanto às recomendações internas aos países, a resolução nº 44/228 estabeleceu que os países deveriam produzir um relatório nacional para submeter ao Comitê Preparatório, praticar a cooperação internacional e promover um processo preparatório nacional amplo, com a participação da comunidade científica, da indústria, dos sindicatos e das organizações não-governamentais interessadas.

Diante disso, percebe-se que havia um forte incentivo por parte da ONU em promover uma ampliação da participação dos atores do mercado e da sociedade civil na posição dos países. Isso garantiria mais legitimidade às decisões tomadas.

#### *4.2.3 Canais de participação formais para a SCO brasileira.*

Para tentar compreender como se deu a participação da Sociedade Civil Organizada brasileira no processo preparatório e na Conferência em si, analisar-se-ão, a seguir, os principais canais formais criados para isso:

##### **i – Comitê Preparatório Internacional**

Por estabelecimento da Resolução nº 44/228 de dezembro de 1989, ocorreram duas sessões organizacionais e quatro sessões substantivas preparatórias para a Conferência. As sessões substantivas tiveram uma importância vital para as decisões que seriam tomadas no Rio

de Janeiro. Isso porque, em geral, a negociação dos documentos a serem adotados em uma conferência inicia-se em seu processo preparatório. Procura-se, na maioria das vezes, restringir à Conferência os debates mais complexos e/ou a resolução de impasses mais pontuais entre os países.

Ao analisar a composição das delegações brasileiras enviadas para as quatro sessões preparatórias, verificou-se que, na maioria das vezes, elas não contaram com a participação de atores da Sociedade Civil Organizada.

Na primeira sessão, ocorrida em Nairóbi, em agosto de 1990, a delegação brasileira foi composta por representantes do Itamaraty (da Secretaria-Geral de Política Exterior, da Divisão Especial de Meio Ambiente e da Delegação Brasileira na ONU) e por representantes de outros órgãos do executivo federal. Vale destacar que, apesar de não ter contado com a participação de atores da SCO, a delegação brasileira para a I sessão teve um encontro informal com representantes de ONGs internacionais, fato que contribuiu indiretamente para a aproximação entre o Itamaraty e as ONGs brasileiras.

Para a segunda sessão do PREPCOM, em Genebra, entre março e abril de 1991, a delegação brasileira também foi formada exclusivamente por diplomatas e funcionários do executivo federal (Secretaria do Meio Ambiente, Secretaria Nacional de Economia e IBAMA). Destacou-se, nessa sessão, a decisão do Comitê Preparatório de aceitar a participação de diversas ONGs como observadores das sessões preparatórias. De forma pouco seletiva, puderam inscrever-se as ONGs já credenciadas junto ao ECOSOC e outras não-credenciadas, mas que submeteram documentos com descrição de suas atividades e programas ao secretariado do Comitê Preparatório. Dessa feita, já na primeira lista definida pelo Secretário Geral da Conferência, havia 133 ONGs. Entretanto, a grande maioria delas era oriunda dos países desenvolvidos, o que gerou um certo desnível de representatividade.

Na terceira sessão, ocorrida em Genebra, entre 12 de agosto e 4 de setembro de 1991, apesar da continuação da prática de não inclusão de atores da SCO na delegação oficial, o Brasil contou com a participação de observadores parlamentares. Foram designados dois senadores e dois deputados federais. Destaca-se ainda a participação do Secretário de Meio Ambiente da Prefeitura do Rio de Janeiro, um representante de um ator “subnacional”.

No entanto, na quarta e última sessão preparatória, ocorrida em Nova York, entre março e abril de 1992, percebeu-se uma mudança na composição da delegação brasileira. Além

de diplomatas, de representantes de órgãos técnicos do executivo federal e de observadores parlamentares, foram convidados para integrar a comitiva brasileira dois representantes da CNI, um representante da CNC e dois representantes da ABEMA (Associação Brasileira de Entidades do Meio Ambiente). A inclusão da ABEMA reflete a aproximação, ainda esparsa, da SCO com o processo decisório de política externa. Um outro fato relevante da IV sessão do PREPCOM foi a recomendação feita pelo MRE ao Consulado Brasileiro em Genebra, de fornecer visto a todos os membros de ONGs que pleiteassem vir para o Brasil, independentemente de serem credenciadas ou não pela ONU. Isso representava uma forma de incentivo à participação desses atores, facilitando sua participação no Fórum Global, evento paralelo às reuniões oficiais da Conferência.

## **ii – Comitê Preparatório Nacional**

Seguindo a recomendação da ONU, o presidente Fernando Collor lançou, em 25 de abril de 1990, o decreto nº 99.221, criando a Comissão Interministerial para a Preparação da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a CIMA. O decreto ressalta a necessidade de que a formulação de posições nacionais tivesse a participação dos órgãos da administração com atribuições ligadas ao assunto. Há uma clara preocupação com a integração entre os órgãos estatais no processo decisório.

Por outro lado, em sua redação original, o decreto ignorou a necessidade de participação de atores da sociedade civil organizada. Há apenas uma ressalva à possibilidade de participação de entidades privadas e especialistas na área de competência, desde que necessários ao cumprimento das atribuições da CIMA.

Somente em 24 de janeiro de 1991, com a percepção do Itamaraty da ampliação da influência dos atores da SCO junto à ONU, há uma reformulação do decreto. Abre-se, então, uma oportunidade para que as organizações não-governamentais tivessem um representante nas reuniões, ficando o critério de escolha a ser estabelecido posteriormente pelos demais membros. O assento que cabia às ONGs foi ocupado por um representante do Fórum das Organizações Não-Governamentais para a Conferência de 1992. Além disso, atores do mercado como a CNC, a CNI e a CNA passaram a ter assento permanente nas reuniões da CIMA.

A CIMA realizou, ao longo do processo preparatório interno, 14 reuniões. Segundo o relatório da delegação brasileira, “além de acompanhar a evolução das negociações preparatórias da Conferência, coube à CIMA formular as posições brasileiras para a quarta e última sessão do Comitê Preparatório”.<sup>22</sup> Ademais, a Comissão ficou responsável pela elaboração do Relatório Nacional solicitado pela ONU.

### **iii – Delegação Brasileira**

Como a Conferência realizou-se no Rio de Janeiro, a delegação brasileira foi especialmente ampla. Um grande número de representantes do poder executivo compôs a delegação, desde ministros de estado, até governadores estaduais, diplomatas e secretários estaduais. Do poder legislativo, somente os presidentes do senado e da câmara foram nomeados por decreto para participar do evento. Todos os membros da CIMA foram destacados para compor a delegação. Dentre os participantes classificados como “não-governamentais” estavam três acadêmicos especialistas na temática ambiental, os representantes da CNC, da CNI e da CNA e, por fim, dois representantes das ONGs: um membro do Fórum das Organizações Não-Governamentais Brasileiras e outro da Fundação Esquel.

## **4.3 Conferência Mundial de Direitos Humanos, em Viena – 14 a 25 de junho de 1993**

### *4.3.1 O contexto da Conferência e as demandas da SCO*

A proposta de realização da Conferência Mundial de Direitos Humanos foi lançada menos de um ano depois da proposta da Conferência sobre o Meio Ambiente. Para ambos os temas, as transformações recentes no sistema internacional traziam desafios novos, mas que os afetavam de forma distinta.

---

<sup>22</sup> O Desafio do Desenvolvimento Sustentável. Relatório do Brasil para a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. 1991. Governo do Brasil.

Em relação aos direitos humanos, apesar do otimismo advindo do fim da Guerra Fria, percebeu-se que uma série de problemas dificultava a aceitação de um debate amplo com todos os países. Inicialmente, o acúmulo de teses culturalistas e o fortalecimento de religiões extremistas faziam ressurgir o argumento relativista. Por outro lado, o fim da União Soviética trouxe à tona inúmeros problemas de nacionalismos sufocados durante a bipolaridade. Soma-se ainda o conflito étnico presente na Iugoslávia, com graves atentados aos direitos humanos.

Assim, a convocação de uma conferência mundial sobre o tema, apesar de reconhecidamente importante, não era recebida com bons olhos por todos os países, principalmente, pelos menos democráticos. Essa baixa receptividade foi acentuada após a Guerra do Golfo, quando tropas da ONU fizeram uso do “direito de ingerência humanitária” para invadir o Iraque, causando receio de que o argumento humanitário também fosse utilizado para outras invasões.

Em relação ao Brasil, a preocupação com a consolidação democrática tinha consonância com a preservação dos direitos humanos, bastante desrespeitados no período do regime autoritário. Inclusive, como forma de destacar a mudança de regime, o governo Sarney assinou, já em 1985, o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU e a Convenção contra a Tortura. Collor continuou a tendência com a ratificação da Convenção Americana e dos dois Pactos de Direitos Humanos.

Somada a isso, já existia uma intensa mobilização dos grupos de direitos humanos brasileiros, oriundos ainda do período autoritário. Vale mencionar a criação do Movimento Nacional de Direitos Humanos, em 1982, que passou a congregar diversas organizações e a promover encontros regionais e nacionais, expandindo o debate sobre o tema no Brasil.

Outro ponto relevante foi a grande importância dada ao tema “direitos humanos” na Constituição Federal de 1988, o que representou uma vitória para boa parte dos movimentos e ONGs. Além disso, já havia sido iniciado um processo de aproximação entre governo e sociedade, com uma série de seminários sobre direitos humanos, promovidos pelo Ministério da Justiça, envolvendo a participação de diversas ONGs e movimentos sociais.

Não obstante, no início da década de 1990, o Estado brasileiro ainda enfrentava sérios problemas para a preservação desses direitos. Ademais, uma série de eventos domésticos no início da década de 1990 convergiu para que representantes da sociedade civil nacional e

internacional cobrassem respostas e ações do governo. Dentre esses eventos destaca-se o massacre do Carandiru, em outubro de 1992, que gerou várias correspondências de ONGs internacionais às representações do Brasil em Genebra e em Nova York.

Assim, o Itamaraty tinha que se preparar para a conferência levando em consideração não só as vantagens e anseios da recente democracia, mas também ficando ciente dos déficits em relação ao respeito aos direitos humanos no país, acentuado pelas cobranças contínuas de grupos nacionais e internacionais.

#### *4.3.2 As exigências da ONU*

A resolução 45/155 da Assembléia Geral, de dezembro de 1990, convocatória da Conferência de Viena, ao contrário do que ocorrera com a Rio-92, não fazia nenhuma menção a recomendações em relação ao processo preparatório interno dos países participantes. Não exigia a elaboração de relatórios sobre a situação interna, tampouco sugeria a integração com os atores da Sociedade Civil Organizada.

Provavelmente, exigências que tais afastariam ainda mais os países que eram resistentes à discussão do tema, sendo então evitadas por parte do Secretariado. Acredita-se que a omissão significou um retrocesso em relação à Conferência de Meio Ambiente, ainda que não tenha evitado a integração entre SCO brasileira e o Itamaraty.

Vale destacar que, em 18 de dezembro de 1992, a Assembléia Geral lançou a resolução 47/122, incentivando organizações não-governamentais interessadas em questões de direitos humanos e de desenvolvimento a participarem ativamente no processo preparatório e na própria Conferência.

#### *4.3.3 Canais de participação formais para a SCO brasileira.*

##### **i – Comitê Preparatório Internacional**

Assim como na Conferência do Rio, a Conferência de Viena foi antecedida por quatro sessões substantivas preparatórias. Ao se analisar a composição das delegações oficiais



brasileiras enviadas às sessões, percebe-se que elas não foram integradas diretamente por atores da SCO.

Na primeira sessão, ocorrida em Genebra, em setembro de 1991, a delegação brasileira foi formada exclusivamente por diplomatas. O mesmo ocorreu na segunda e na terceira sessões, realizadas, ambas em Genebra, respectivamente em abril e setembro de 1992.

O diferencial da terceira sessão do PREPCOM, no entanto, foi a aprovação formal dos procedimentos acerca da participação das ONGs na Conferência. Esse tema foi bastante discutido ao longo do processo preparatório e não se havia chegado a um consenso. Por fim, ficou decidido que as ONGs de direitos humanos ou atuantes na esfera do desenvolvimento que já tivessem *status* consultivo junto ao ECOSOC poderiam participar como observadoras dos encontros, independentemente de comporem ou não delegações oficiais. Tal decisão seria bastante restritiva<sup>23</sup>, não fosse a consideração de que também poderiam participar como observadoras as ONGs participantes dos processos preparatórios regionais, bem mais abertos à participação da SCO.

Na reunião preparatória regional da América Latina e do Caribe, em San José da Costa Rica, houve uma grande participação de ONGs, inclusive brasileiras. Destaca-se ainda um outro encontro regional entre os diversos atores da SCO, ocorrido em Quito, no Equador, onde foi lançado um documento final com a posição da sociedade civil da região para a Conferência. Nesses encontros mereceram destaque as participações de entidades brasileiras em defesa das mulheres negras, das crianças e dos indígenas.

Na quarta e última sessão do PREPCOM, ocorrida em Genebra, entre abril e maio de 1993, onde finalmente foi moldada a prévia do documento final para Viena, a ausência de representantes da sociedade civil na delegação oficial brasileira se repetiu. No entanto, dessa vez os representantes do Itamaraty já tinham entrado em contato com as preferências de ONGs, movimentos sociais e academia em um seminário realizado em Brasília, visando promover uma posição conjunta a ser defendida na Conferência.

## **ii – Comitê Preparatório Nacional**

---

<sup>23</sup> Nesse período menos de 200 entidades possuíam status consultivo junto ao ECOSOC.

A Conferência Mundial de Direitos Humanos foi a única do ciclo social da ONU da década de 1990 a não contar com um Comitê Preparatório oficial brasileiro criado por decreto. Apesar do intercâmbio ocorrido com a sociedade civil por outros canais, a não exigência de formação de um comitê nacional por parte da resolução 45/155, que lançou a Conferência, fez com que o governo brasileiro não desse tanta atenção para a continuidade da prática. Além disso, a ausência da necessidade de um relatório nacional para a Conferência também contribuiu para isso.

### **iii – Seminários temáticos**

Apesar de não ter contado com um Comitê Preparatório nacional como aconteceu na Rio-92, a preparação para a Conferência de Viena apresentou uma novidade na relação entre Itamaraty e Sociedade Civil: a realização de um seminário temático congregando representantes da SCO, diplomatas e representantes do Ministério da Justiça.

O Ministério da Justiça já havia iniciado a prática de promoção de seminários sobre direitos humanos em alguns estados da federação. No entanto, a participação da sociedade civil ainda era algo recente. Já existia uma ideia ainda incipiente de formação de uma agenda conjunta de direitos humanos entre Estado e sociedade civil brasileiros. Todavia, o Itamaraty ainda não estava integrado nesse processo.

A ideia de um seminário que aproximasse SCO e MRE surgiu a partir de reivindicações da Comissão Teotônio Vilela de Direitos Humanos e da Comissão Justiça e Paz de São Paulo. Essas ONGs propuseram ao então chanceler Fernando Henrique Cardoso a realização de um encontro conjunto de Direitos Humanos na USP, para que a sociedade civil pudesse discutir a agenda brasileira para a Conferência.

Como resultado, o Itamaraty, por intermédio do IPRI, da FUNAG e da DNU, decidiu promover o seminário “Democracia, Desenvolvimento e Direitos Humanos”, na própria sede do MRE, como uma forma de integrar governo e sociedade no processo preparatório para a Conferência. Já se observava, nesse momento, a tendência à intensificação dessas relações presente no pensamento de FHC.

Participaram do Seminário 23 ONGs, acadêmicos da área de Direitos Humanos, representantes da procuradoria geral da república, do ministério da justiça, da comissão

interamericana de direitos humanos, funcionários do PNUD e do UNICEF, representantes do Itamaraty que integrariam a delegação brasileira para a IV sessão do PREPCOM, além de dois senadores e quatro deputados. As principais questões discutidas foram sistematizadas a fim de subsidiar a posição nacional na IV sessão do PREPCOM e na própria Conferência.

De acordo com correspondências trocadas entre diplomatas do Brasil e de Genebra, o seminário teria sido louvado principalmente pelos representantes de ONGs e da academia. No entanto, a solicitação da realização de outro seminário em data anterior à da Conferência foi negada pelo Itamaraty, com a justificativa de exiguidade do tempo.

#### **iv – Delegação brasileira**

Nessa Conferência, a delegação oficial brasileira não foi composta por atores da SCO. Pode-se destacar, no entanto, a presença da presidente do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher e do Vice-presidente do Conselho Brasileiro da Criança e do Adolescente. Mais uma vez, a delegação também contou com a participação de representantes do nível estadual e de observadores parlamentares, em um total de seis deputados.

Em relação aos atores da SCO, o grande avanço da Conferência de Viena ocorreu em virtude das reuniões conjuntas diárias entre delegação oficial e representantes das ONGs brasileiras presentes ao evento como observadoras. Segundo Dermi Azevedo:

Todos os dias, durante a Conferência, reuniram-se, no Palácio de Convenções, sede dos trabalhos, ministros, juristas, parlamentares e representantes das ONGs, para um debate franco e aberto sobre as propostas do Brasil nesse evento (AZEVEDO, 2002).

Outra conquista oriunda da Conferência foi o acordo entre delegação oficial e ONGs brasileiras para o estabelecimento de um foro permanente de diálogo entre governo e sociedade civil, que passou a se reunir regularmente também após o encontro de Viena. Como consequência desse foro, foi lançado, em maio de 1996, o Programa Nacional de Direitos Humanos.

As organizações da Sociedade Civil tiveram mais uma vez um evento paralelo encerrado dois dias antes do evento oficial, mas que, pela primeira vez, ocorreu no mesmo local da Conferência. Outro importante elemento foram as sugestões emitidas por esses atores e consolidadas em um único documento para o Secretariado da Conferência. Mereceu destaque a

participação das entidades brasileiras filiadas ao Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH) e as organizações feministas, indígenas e indigenistas.

#### **v – Elaboração do relatório nacional**

Apesar de não ter sido exigida a elaboração de um relatório nacional para a Conferência Mundial, o Brasil havia se comprometido a enviar relatórios ao Comitê de Direitos Humanos, de acordo com o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, assinado em 1992. Assim, como consequência da aproximação entre academia e Itamaraty decorrente principalmente do seminário temático de 1993, o Núcleo de Estudos da Violência da USP foi convocado pela diplomacia para auxiliar a elaboração de tal documento, encaminhado à ONU em 1994, e lançado em livro em 1995.

### **4.4 Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento, no Cairo – 05 a 13 de setembro de 1994**

#### *4.4.1 O contexto da Conferência e as demandas da SCO*

O fim da guerra fria, apesar de ter gerado diversas expectativas sobre a diminuição de conflitos ao redor do mundo, mostrou uma nova realidade em que os extremismos religiosos ganharam força, sendo uma das principais causas de instabilidade, internamente ou entre países diferentes.

Assim, apesar de já ter tido como antecedentes duas Conferências Internacionais sobre o tema “população” (Bucareste, em 1974, e México, em 1984), a Conferência de Cairo enfrentava novos desafios. A resistência de alguns países em tratar de temas como reprodução, sexualidade e igualdade de direitos entre gêneros era temida como um grande impasse para as futuras negociações. Além disso, a superação do embate entre natalistas e controlistas era algo necessário para que os debates não fossem empobrecidos e infrutíferos. Além do mais, era fundamental a associação do tema à questão do desenvolvimento e aos direitos humanos.

No Brasil, a questão populacional historicamente passou por diversos embates, destacando-se aqui principalmente o período da Assembléia Constituinte. Os pontos defendidos pelos grupos feministas – formados a partir da metade dos anos 1970 –, envolvendo principalmente os direitos da mulher sobre o seu corpo, chocavam-se com as posições tradicionais da igreja católica brasileira, contrária ao aborto, aos métodos contraceptivos e ao planejamento familiar.

Em 1983, com o lançamento do “Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher” do governo federal, os grupos feministas já haviam conseguido espaço para integrar as questões do planejamento familiar às políticas públicas de saúde, e, mais do que isso, tratar da saúde da mulher de uma forma mais completa do que a preocupação com a saúde reprodutiva.

No entanto, nas discussões para a elaboração da Constituição de 1988, não havia um consenso entre os grupos da sociedade civil organizada. De acordo com Rocha (1988)<sup>24</sup>, “três forças sociais atuaram de maneira organizada na discussão do tema ‘planejamento familiar’ na Constituinte: a Igreja Católica – representada pela Conferência Nacional de Bispos do Brasil (CNBB), as feministas, representadas pelo Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), e as entidades privadas representadas pela BEMFAM [Sociedade Bem-estar da Família]”.

Na Constituição prevaleceu uma posição intermediária, passando às famílias as decisões sobre o planejamento familiar e cabendo ao Estado o fornecimento dos subsídios para tal decisão. Já outras questões, como a criminalização do aborto, aproximaram-se mais das preferências da igreja católica. Mas de fato, já havia uma organização de atores da sociedade civil demandando ações do Estado e políticas públicas envolvendo a questão populacional e o planejamento familiar.

Prova disso foi o lançamento do programa institucional Direitos da Mulher na Lei e na Vida, em 1992, liderado pelas ações da ONG CFÊMEA. Juntamente com o Tratado sobre População e Desenvolvimento, redigido pelas ONGs durante a ECO 92, no Planeta Fêmea, percebe-se a preocupação do tema para os atores da SCO brasileira nesse período.<sup>25</sup> Ademais, começaram a surgir entidades de pesquisa e ONGs preocupadas especificamente com as questões populacionais.

---

<sup>24</sup> Apud Alves ver arquivo pdf página 32

<sup>25</sup> [www.agirazul.com/eds/ed9/inter.htm](http://www.agirazul.com/eds/ed9/inter.htm)

Assim, o tema já havia despertado na SCO brasileira grande interesse, sendo bastante oportuna a realização de um encontro internacional para debatê-lo.

#### *4.4.2 As exigências da ONU*

A primeira convocação da Conferência sobre população se deu por meio da resolução 1989/89 do ECOSOC. Dois anos depois, por meio da resolução 1991/93, ficou decidido que o aspecto do desenvolvimento seria retratado no próprio nome da Conferência. Essa resolução também destacou os principais temas que deveriam ser discutidos no encontro, assim como os locais das sessões dos comitês preparatórios.

Em nenhuma das duas resoluções há qualquer menção à participação da sociedade civil no processo preparatório doméstico, seja como recomendação, seja como exigência. Na resolução de 1989, por outro lado, há indicação à participação de especialistas no tema população no processo preparatório internacional – *“an international meeting on population that would bring together high-level governmental authorities and population experts”* –, assim como uma solicitação à Comissão de população que fizesse consultas a ONGs relevantes ao tema.

Somente na Resolução 47/176 da Assembleia Geral da ONU de 17 de março de 1993 é que foi lançado um convite aos países para que promovessem um *“broad-band national preparatory process”*. Além disso, a resolução reconhece a contribuição das ONGs tanto para a Conferência quanto para seu processo preparatório, solicitando ao ECOSOC, inclusive, que criasse modalidades que garantissem a participação de ONGs relevantes às discussões, em especial àquelas dos países em desenvolvimento.

#### *4.4.3 Canais de participação formais para a SCO brasileira.*

##### **i – Comitê Preparatório Nacional**

Por meio do decreto de 26 de abril de 1993, um mês e nove dias após o lançamento da Resolução 47/176 da Assembleia Geral – que sugeria um *“broad-band national preparatory process”* –, o Presidente Itamar Franco criou o Comitê Nacional para a preparação da participação do Brasil na Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento.

O decreto lista os integrantes do Comitê, todos representantes estatais, exclusivamente do poder executivo federal. No entanto, em seu artigo 6º, ele abre a possibilidade de convidar “representantes de outros órgãos técnicos da Administração Federal, estadual e municipal, e de entidades privadas a serem solicitados pelo Comitê Nacional”.

De fato, a ABEP (Associação Brasileira de Estudos Populacionais) foi convidada a auxiliar as ações do Comitê, não só contribuindo na elaboração do relatório nacional, como também na organização dos seminários nacionais. Ademais, o Comitê ainda foi assessorado por demógrafos e outros especialistas.

## **ii – Comitê Preparatório Internacional**

O processo preparatório da Conferência do Cairo foi composto por três sessões. As duas primeiras, ocorridas em Nova York, em março de 1991 e em maio de 1993, não contaram com participações de representantes da sociedade civil organizada na delegação oficial brasileira. Ela foi composta exclusivamente por diplomatas.

A primeira sessão teve como preocupações primordiais o formato, os objetivos e os temas a serem tratados na Conferência. Tomou-se como base para isso o Plano de Ação estabelecido em Bucareste, em 1974, conferência anterior da ONU sobre o tema populacional.

Na segunda sessão, os países já passaram a discutir temas mais substantivos, aproximando-se de um consenso sobre a estrutura final do documento da Conferência. Um fato relevante dessa segunda sessão para os anseios da sociedade civil brasileira foi a definição de consenso acerca da prioridade que seria dada, na Conferência, à parceria entre Governos e ONGs. Segundo Lindgren Alves:

[essa decisão] refletia um dos fenômenos mais marcantes da década: o extraordinário crescimento e a grande assertividade das organizações não-governamentais, nas esferas doméstica e internacional, como atores de peso sobretudo no tratamento dos temas globais, particularmente os do meio ambiente, dos direitos humanos, da situação da mulher, do desenvolvimento social e da questão populacional (ALVES, 1999, p.57).

Já para a terceira sessão do Comitê Preparatório internacional, a delegação brasileira passou a ter integrantes não-governamentais. Realizada em Nova York, em um momento já próximo ao da Conferência – em abril de 1994 –, essa sessão contou com a participação de quatro

especialistas em temáticas populacionais, todos eles relacionados a instituições de pesquisa como universidades – USP, Unicamp – e/ou outras entidades como a Associação Brasileira de Estudos Populacionais (ABEP), o Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP) e o Instituto Sociedade População e Natureza (ISPN). A delegação teve ainda a participação do Deputado Pedro Correa como observador parlamentar.

Importante destacar dessa terceira sessão as recomendações feitas pelo Itamaraty à delegação brasileira. Alguns tópicos do *Draft Resolution* inicial – prévia do documento que seria apresentado na Conferência de Cairo – da III sessão mereceram observações específicas por parte do MRE para orientar o posicionamento do Brasil no encontro. A secretaria de estado recomendou à delegação que apoiasse a ideia de parceria entre governo, ONGs e serviços privados de saúde em relação aos direitos reprodutivos e ao planejamento familiar. Em outro trecho do documento havia uma menção à participação de grupos religiosos nesse mesmo processo, fazendo com que o MRE recomendasse à delegação que tratasse do tema com cuidado, uma vez que a Igreja Católica era contrária a tais direitos. Por fim, ainda há uma recomendação de que a delegação tentasse modificar um outro trecho importante “uma vez que atribuía às ONGs funções incompatíveis com a legislação e práticas brasileiras”.

No capítulo que trata especificamente da “parceria com o setor não-governamental” a recomendação do Itamaraty era de que a idéia de interdependência entre governos e atores da SCO não era adequada, já que “embora sejam instâncias complementares, têm naturezas distintas”.

Por fim, sobre as atividades de âmbito nacional, as recomendações giraram em torno da ideia de criação de mecanismos para coordenação e consulta, entre governo e sociedade civil na área de população.

Como se percebe, houve preocupação constante por parte do Itamaraty em avaliar as preferências dos principais atores da SCO no momento de definir o posicionamento do país em relação a cada tema específico, ainda que eles não estivessem diretamente representados na delegação oficial para a III PREPCOM.



### **iii – Seminários temáticos**

Foram realizados três seminários oficiais como preparação para a Conferência do Cairo, a fim de integrar um posicionamento mais consensual entre atores da sociedade civil e o Itamaraty. Eles foram os seguintes: “Dinâmica demográfica e desenvolvimento”, ocorrido no Rio de Janeiro; “Políticas Públicas, agentes sociais e desenvolvimento sustentável”, ocorrido em Belo Horizonte; e “A situação da mulher e o desenvolvimento”, ocorrido em Campinas. Esses seminários contaram com a presença de diversas ONGs, institutos de pesquisa, acadêmicos e da CNBB (Conferência Nacional dos Bispos do Brasil).

Paralelamente, o movimento de mulheres brasileiras organizou, em setembro de 1993, em Brasília, o “Encontro Nacional Mulher e População”. Desse encontro resultou a Carta de Brasília, documento que estabeleceu as posições do movimento de mulheres brasileiras para a Conferência do Cairo.

Evento semelhante ocorreu em janeiro de 1994, no Rio de Janeiro, chamado de “Conferência Internacional Saúde Reprodutiva e Justiça”. O encontro reuniu duzentas mulheres, representantes da sociedade civil de diversas partes do mundo, para elaborar um documento base de posicionamento com relação aos debates da Conferência do Cairo, assim como estratégias para o Cairo e seus desdobramentos.

Ainda como iniciativas próprias da SCO brasileira e não-oficiais, destacam-se: a conferência eletrônica “icpd.brasil”, iniciativa do IBASE para abrir espaço de informações em português sobre o processo de discussões sobre os temas da Conferência de Cairo<sup>26</sup>; e a publicação decorrente do “Encontro Nacional Mulher e População: Nossos Direitos para Cairo'94”, editada em parceria com ABEP - Associação Brasileira de Estudos Populacionais, CEPIA - Cidadania: Estudo, Pesquisa, Informação e Ação, Coletivo Feminista Sexualidade e Saúde, Comissão de Cidadania e Reprodução, Geledés - Instituto da Mulher Negra, e SOS Corpo - Gênero e Cidadania.

---

<sup>26</sup> Informações de Agirazul – ONG ambiental. Sítio na Internet acessado em maio de 2009.  
<http://www.agirazul.com/Eds/ed9/inter.htm>

#### **iv – Elaboração do relatório nacional**

Apesar de não constar no texto do decreto que criou o Comitê Nacional, a elaboração do relatório nacional foi algo muito importante para a definição da posição brasileira para a Conferência.

A relatoria ficou a cargo de duas representantes da SCO, as professoras Neide Patarra, da UNICAMP/NEPO, e Diana Sawyer, da UFMG/Cedeplar, o que significou um avanço no processo de aproximação entre Itamaraty e Sociedade Civil.

A partir de Cairo, a elaboração de relatórios indicando a situação nacional em relação ao tema tratado passou a ser constante na preparação dos países para esses encontros do ciclo social. Ainda que não fosse um documento indicando as posições do país para a Conferência, possuindo um caráter mais descritivo que analítico, o relatório era um bom indicativo de preferências a serem defendidas e dos principais aspectos do debate.

#### **v – Delegação brasileira**

Não foi identificada a participação de atores da sociedade civil organizada na delegação oficial nomeada pelo Itamaraty para a Conferência. Ela foi integrada por diplomatas, representantes dos Ministérios da Justiça, da Educação e do Desporto, do Trabalho, da Saúde, do Bem-Estar Social e por uma representante do IBGE.

No entanto, houve constantes contatos entre os representantes da sociedade civil e os delegados, ainda que de maneira informal durante a Conferência. Isso porque havia um grande número de representantes da SCO brasileira participando do Fórum de ONGs, paralelo ao evento oficial. Ademais, o relatório nacional elaborado pelo Comitê Nacional Preparatório serviu para ajudar no posicionamento da delegação brasileira, como analisado, desde a III PREPCOM.

## **4.5 Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social, em Copenhague – 6 a 12 de março de 1995**

### *4.5.1 O contexto da Conferência e as demandas da SCO*

A ideia inicial de uma cúpula mundial sobre o desenvolvimento social foi lançada pelo Chile, em 1991, no âmbito do ECOSOC. No ano seguinte, a proposta foi ratificada pela Assembléia Geral da ONU, convocando os países para o encontro inédito que ocorreria em 1995.

Tema menos controverso do que os três anteriores, o desenvolvimento social era um problema que recebera pouca atenção da ONU historicamente, mas que com a recessão dos anos 80 e do início dos anos 90, ganhou maior atenção dos países. Ainda que se sentindo ameaçados por críticas dos países desenvolvidos, os países em desenvolvimento aceitaram a idéia da Cúpula, mesmo que com alguma relutância.

O próprio conceito de “desenvolvimento social” não era algo consensual, mas despertava o interesse de diversos representantes governamentais. Para o Brasil, isso era completamente convergente com a posição adotada nas conferências anteriores, sempre associando os temas sociais às questões de desenvolvimento.

Em um paralelo com o ambiente interno, também havia uma grande coincidência de elementos, dado a evolução dos movimentos sociais nacionais de ações mais emergenciais contra a miséria, notadamente o Fórum Nacional da Ação da Cidadania contra a fome, a miséria e a vida. Também estavam incluídos nessa questão, os temas da educação, da saúde e do trabalho, todos representados no contexto nacional de expansão de ONGs e movimentos sociais<sup>27</sup>. A criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar também integrou esse processo, demonstrando que o Estado brasileiro, simultaneamente ao desenvolvimento da preparação para a Cúpula, aumentara o grau de prioridade das temáticas do desenvolvimento social.

Assim, a participação da SCO brasileira na Cúpula era algo esperado, não só pela história já construída no país, mas pela possibilidade de uma convergência clara entre as preferências desses atores e do Itamaraty: a conciliação do desenvolvimento social com o desenvolvimento econômico.

---

<sup>27</sup> Elemento já discutido no capítulo 3.

#### 4.5.2 As exigências da ONU

A Resolução 47/92 da Assembléia Geral da ONU de 5 de abril de 1993 convocou a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social. A Resolução estabeleceu a possibilidade de participação de quaisquer observadores de acordo com a prática da Assembléia Geral. Mais do que isso, solicitou a contribuição de ONGs com *status* consultivo no ECOSOC para o processo preparatório e para a própria conferência.

No entanto, foi somente na Resolução 48/100 de 20 de dezembro de 1993 que a Assembléia Geral definiu as recomendações ao processo preparatório dos países. Uma delas foi sugerir a formação de comitês nacionais ou outras estruturas que permitissem a promoção de encontros para debater o tema da Cúpula. Outro ponto importante dessa resolução é, como já ocorrido em Cairo, o convite feito às ONGs cadastradas na Cúpula para contribuir com os trabalhos.

#### 4.5.3 Canais de participação formais para a SCO brasileira.

##### **i – comitê preparatório nacional**

O Comitê Nacional para a preparação da participação do Brasil na Cúpula foi estabelecido por meio de decreto no dia 03 de fevereiro de 1994, um pouco mais de um mês após a recomendação feita pela Assembléia Geral da ONU.

De acordo com esse decreto, o Comitê era composto somente por representantes governamentais, merecendo salientar, no entanto, a inserção do Conselho do Programa Comunidade Solidária, órgão estatal composto por representantes da sociedade civil. O decreto abria a possibilidade de que fossem convidados, como observadores, representantes de organizações não-governamentais (pela primeira vez, explicitadas com esse nome em um decreto de lançamento de Comitê Nacional). De fato, esse convite foi feito para diversas entidades – não só ONGs, como também movimentos sociais e sindicatos –, que puderam participar de todas as reuniões do Comitê. Ainda que tivessem *status* de observadoras, contribuíram diretamente para a elaboração do relatório nacional e tiveram espaço para debater acerca da posição brasileira para a Conferência.

## **ii – Comitês preparatórios internacionais**

Foram três as sessões do comitê preparatório para Cúpula: a primeira ocorrida entre 31 de janeiro e 11 de fevereiro de 1994, a segunda em agosto de 1994 e a terceira em janeiro de 1995. Todas elas tiveram lugar em Nova York.

As delegações brasileiras enviadas a esses encontros não contaram com participações oficiais de representantes da sociedade civil organizada. No entanto, isso não representou um distanciamento entre esses atores e o Itamaraty, uma vez que houve participação informal de representantes de ONGs brasileiras, contribuindo para a formação de uma posição nacional conjunta, além da preparação doméstica, organizada por meio do Comitê Nacional, já comentada no item anterior.

## **iii – Seminários temáticos**

Como estabelecido no decreto e como já havia ocorrido na Conferência de Cairo, foram realizados três seminários temáticos para promover o debate acerca do “desenvolvimento social” no Brasil, com intensa participação de ONGs, movimentos sociais contra a fome, entidades religiosas, dentre outros.

## **iv – Elaboração do relatório nacional**

A própria elaboração do relatório nacional ficou a cargo de uma representante de uma entidade não-governamental, escolhida por consenso pelo Comitê Nacional. Amélia Cohn, presidente do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea, foi a responsável pela consolidação dos principais pontos debatidos nos seminários e nas reuniões do Comitê. Apesar de tal documento não visar ao estabelecimento de uma posição final brasileira para a Cúpula, dando maior ênfase na descrição da situação social do país, pôde-se perceber que influenciou grande parte dos posicionamentos nacionais, defendidos meses depois.

## **v – Delegação brasileira**

A grande inovação da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social para o Brasil foi a composição mista de sua delegação oficial. Primeira conferência ocorrida durante o governo Fernando Henrique Cardoso, presenciou uma delegação brasileira grande e composta por representantes governamentais e não-governamentais. Além do Chefe da Delegação (o Ministro da Educação, Paulo Renato de Souza) e do Sub-chefe (o embaixador Luiz Paulo Lindenbergh Sette), havia sete delegados (todos diplomatas), 16 assessores, 11 observadores e quatro parlamentares. Ao todo, foram 14 representantes da sociedade civil organizada, dentre acadêmicos, membros de ONGs (IBASE, INESC, FASE, ABONG etc), representante da Rede de Desenvolvimento Humano (Redeh), pesquisadores, representantes feministas, representantes de trabalhadores (CGT) e outros. Isso representou fato inédito nas participações do Brasil nas reuniões oficiais do ciclo de Conferências Sociais da ONU. Mais do que isso, demonstrou a materialização parcial do discurso democrático da “Diplomacia Pública”.

Pode-se identificar que a inclusão desses atores na delegação oficial se deu principalmente como consequência do intenso contato ao longo de todo o processo preparatório e pela maior importância dada ao discurso democrático pelo novo governo FHC, sob a noção da “Diplomacia Pública”.

## **4.6 IV Conferência Mundial sobre a Mulher, em Pequim – 4 a 15 de setembro de 1995**

### *4.6.1 O contexto da Conferência e as demandas da SCO*

O contexto internacional do início dos anos 1990 apresentou obstáculos para a realização da Conferência Mundial sobre a Mulher que muito se assemelhavam com os enfrentados no momento da realização das Conferências de Viena e do Cairo. A exacerbação da intolerância, os conflitos étnicos, os usos de argumentos religiosos como mantenedores de preconceitos de gênero, todos esses problemas voltavam a dificultar a realização da Conferência.

No entanto, a temática da mulher ganhava cada vez mais força no âmbito da ONU, e sua importância histórica era acrescida da crescente mobilização da sociedade civil em torno do tema.

No âmbito interno, o feminismo brasileiro já vinha se fortalecendo desde as décadas de 1960 e 1970, ganhando impulso ainda maior com a democratização. Nos anos 1990, grande parte dos movimentos feministas começou a se organizar, adquirindo caráter mais técnico e profissional, consolidados a partir da formação de ONGs, tanto de protesto, quanto de pesquisa.

Já na Conferência do Rio, o movimento de mulheres havia ganhado um espaço de destaque, tanto no evento quanto no processo preparatório. Segundo Haddad, “pela primeira vez, as mulheres foram chamadas a opinar sobre problemas que não diziam respeito exclusiva e diretamente sobre causas feministas” (HADDAD, 2007, p.80). Com a formação do “Planeta Fêmea”, criado pela Coalizão de Mulheres Brasileiras para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, durante o Fórum Global de ONGs, durante 12 dias, houve um espaço para as mulheres de todo o mundo discutirem temas como meio ambiente, tecnologia, educação etc.

Além dessa grande mobilização, a própria preparação dos movimentos de mulheres nas Conferências de Direitos Humanos e de População e Desenvolvimento serviram de grande experiência em termos de mobilização e encontros internacionais. Pode-se afirmar, sem dúvida, que as entidades feministas foram um dos grupos mais atuantes em todo o ciclo de conferências sociais da ONU, conseguindo sempre manter estreito vínculo com o Itamaraty durante esse período.

Para a Conferência de Pequim, em especial, destaca-se a criação da “Articulação de Mulheres Brasileiras rumo a Beijing”, por parte de sete representantes de ONGs, em janeiro de 1994. Além dessas sete representantes, que formaram a secretaria executiva, ainda compunham a articulação 26 fóruns estaduais, reunindo em sua totalidade mais de 800 organizações. Foram realizados 91 eventos por todo o Brasil e produzidos 22 documentos, tudo isso servindo como processo preparatório informal para a Conferência.

Percebe-se, diante disso, a imensa mobilização dos grupos feministas, mesmo com suas divergências resultantes da enorme diversidade de grupos representados pela mesma articulação.

#### 4.6.2 As exigências da ONU

Por meio da resolução 45/129 da Assembléia Geral de 1990, foi reafirmada a idéia lançada em reunião anterior do ECOSOC de promover uma Conferência Internacional sobre a Mulher até 1995. No ano seguinte, por meio da resolução 46/98, foi lançada a possibilidade concreta de realização da IV Conferência Mundial sobre a Mulher, sob a responsabilidade da Comissão da ONU sobre o *Status* da Mulher.

A Comissão, em 21 de maio de 1992, lançou a Resolução 36/8 com as recomendações à Secretaria-Geral da Conferência e aos países. Um delas era de que as ONGs interessadas e que tivessem *status* consultivo no ECOSOC participassem como observadoras.

Outra recomendação importante se relacionava ao processo preparatório nacional, que deveria produzir um relatório sobre a situação da mulher no país, além de promover atividades nacionais envolvendo a temática do desenvolvimento da mulher, incentivando a participação de ONGs e indivíduos nesse processo. A Resolução solicita ainda ao ECOSOC que priorize a liberação do *status* consultivo às ONGs sobre a mulher, e em especial às de origem em países em desenvolvimento.

#### 4.6.2 Canais de participação formais para a SCO brasileira.

##### **i – Comitê preparatório nacional**

O Comitê Nacional para a participação do Brasil na IV Conferência Mundial sobre a Mulher foi estabelecido por meio de decreto no dia 8 de dezembro de 1993. Assim como a maioria dos casos aqui analisados, ele teve como integrantes exclusivos atores governamentais. Abriu possibilidade, no entanto, para convocação de especialistas em matérias relacionadas ao tema, desde que o Comitê considerasse necessário. Isso de fato ocorreu, com a escolha de assessoras e consultoras integrantes da SCO brasileira.



## **ii – Comitês preparatórios internacionais**

Antes de analisar as sessões do comitê internacional, é importante analisar a participação dos representantes da SCO nos encontros regionais oficiais. A reunião preparatória regional da América Latina e Caribe aconteceu em Mar Del Plata, na Argentina, de 26 a 30 de setembro de 1994. Integraram a delegação brasileira para esse encontro, além de integrantes do Comitê Nacional, duas representantes da Articulação de Mulheres Brasileiras no Fórum de ONGs e algumas pesquisadoras que estavam contribuindo com o Itamaraty para o tratamento do tema. Alguns dias antes do evento oficial, foi realizado um fórum paralelo na mesma cidade, com a consequente produção de um documento conjunto identificando as posições da sociedade civil organizada da América Latina e Caribe para a Conferência.

Como o encontro oficial de Mar Del Plata não chegou a produzir um documento final completo, a CEPAL convocou um segundo encontro regional para novembro de 1994, em Santiago, no Chile. Dessa vez a delegação do Brasil foi composta, além do representante do MRE como chefe da delegação, pela Coordenadora do Fórum Nacional de Presidentas de Conselhos Estaduais da Condição Feminina, por uma representante da ONG CEPIA – Cidadania, Estudo, Pesquisa, Informação e Ação, por uma consultora do Itamaraty, e por uma representante da Articulação de Mulheres para Beijing’95, integrante do Fórum de ONGs e da ONG CFEMEA.

Quanto ao processo preparatório internacional, ele foi composto por reuniões da “Comissão sobre o status da Mulher”, que funcionaram como encontros preparatórios. Na 39ª reunião da Comissão, ocorrida de 15 de março a 4 de abril de 1995, já foi possível identificar a participação de representantes da SCO como observadores na delegação oficial brasileira. Foi o caso da Articulação de Mulheres Brasileiras para Beijing 95, representada pela Senhora Maria Espírito Santo. Além da Articulação, integraram a delegação oficial uma representante do IDAC – Instituto de Ação Cultural –, uma da CEPIA e uma da NEMGE – Núcleo de Estudos da Mulher e Relações Sociais de Gênero. Destaca-se ainda a participação de oito observadoras parlamentares. Outras cinco ONGs participaram da sessão do PREPCOM como observadoras, mas não integraram a delegação brasileira: CFEMEA – Centro Feminista de Estudos e Assessoria; REDEH – Rede de Desenvolvimento Humano; CIM – Centro Informação Mulher; Geledés – Instituto da Mulher Negra; e Themis – Assessoria Jurídica e Estudos de Gênero.

### **iii – Seminários temáticos**

Foi estabelecido um programa composto por cinco seminários abertos a todos os interessados, a fim de fornecer os insumos para o relatório nacional e contribuir para a formação da posição brasileira para a Conferência.

A coordenação e a promoção dos seminários foram responsabilidades do MRE, com o apoio da ABC, da UNIFEM, da UNESCO, do PNUD, da UNICEF, da OMS/OPAS, da CEPAL, da OEA e da FNUAP.

As temáticas, datas e os locais dos seminários foram os seguintes: “Gênero e relações de poder”, em abril de 1994, em Salvador, organizado pelo Núcleo de Estudos Interdisciplinares da Universidade Federal da Bahia (UFBA); “Políticas econômicas, pobreza e trabalho”, em maio de 1994, no Rio de Janeiro, sob a organização do Comitê Técnico da Conferência no Brasil; “Violência contra a mulher”, em maio de 1994, em São Paulo, organizado pelo Núcleo de Estudos da Mulher e Gênero da Universidade de São Paulo (NEMGE/USP) e pela Ordem dos Advogados do Brasil, seção de São Paulo (OAB-SP); “Mulher: educação e cultura” e “Saúde da mulher”, em junho de 1994, em Porto Alegre, organizado pelo Núcleo Mulher do IFCH/UFRGS; “Propostas e Perspectivas para a próxima década e Cooperação Internacional”, em agosto de 1994, em Brasília, organizado pelo Comitê Nacional.

Ademais, foram realizados dois outros seminários que, apesar de não fazerem parte da preparação oficial do governo brasileiro para a Conferência, tiveram fundamental importância para a elaboração do Relatório Nacional: “Prostituição e Tráfico de Mulheres”, realizado em maio de 1994, em Belém; e “Políticas Públicas sob a ótica de gênero”, ocorrido em julho de 1994, no Rio de Janeiro.

### **iv – Elaboração do relatório nacional**

O relatório nacional – que recebeu o nome de “Relatório Geral sobre a Mulher na Sociedade Brasileira” – foi elaborado a partir dos debates no âmbito do Comitê Nacional, dos seminários temáticos e das contribuições de informações de entidades governamentais e não-governamentais.

A relatoria ficou sob responsabilidade da Procuradora Luíza Nagib Eluf – referência nas questões sobre a mulher –, mas teve como assessora técnica a Dra. Heleieth Saffiotti, professora especialista no tema, sendo uma representante não-governamental. Além disso, foram selecionadas diversas consultoras não-governamentais para tratar dos temas específicos que compuseram o relatório.

#### **v – Delegação brasileira**

O Brasil levou a maior delegação da América Latina para o Fórum de ONGs paralelo ao evento oficial: aproximadamente 300 representantes. Isso já mostrava a intensa internacionalização dos movimentos feministas brasileiros e da sociedade civil organizada como um todo.

Em relação à delegação oficial brasileira para a Conferência, foram nomeados 14 delegados ( grupo formado por dois diplomatas, um representante do Ministério da Saúde, uma representante do Ministério da Justiça, pela Subprocuradora-geral da República, e por nove integrantes do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher), 13 assessores (destacando-se a participação da Assessora Especial do Conselho do Programa Comunidade Solidária e de representante da Articulação de Mulheres Brasileiras para Beijing), 14 observadoras parlamentares e 33 observadores, dentre representantes de ONGs, de sindicatos etc. A delegação foi chefiada pela presidente do Programa Comunidade Solidária e primeira-dama Ruth Cardoso. Mereceu destaque também a presença da presidente do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher como subchefe da delegação, a Dra. Rosiska Darcy de Oliveira. A grande maioria dos integrantes da delegação era formada por mulheres reconhecidamente ligadas à defesa das causas da mulher.

Além disso, foram promovidas reuniões diárias entre a delegação brasileira e os representantes de ONGs para avaliar as negociações e a posição defendida pelo Brasil.

De acordo com Tathiana Haddad:

De maneira geral, pode-se dizer que o objetivo brasileiro foi atingido, dada a atuação firme de 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 (HADDAD, 2007, p.127).

## **4.7 II Conferência das Nações Unidas sobre os Assentamentos Humanos, em Istambul – 3 a 14 de junho de 1996**

### *4.7.1 O contexto da Conferência e as demandas da SCO*

Diversos problemas conjunturais foram recorrentes para as negociações envolvendo a realização da Habitat-II, como a preocupação de países em desenvolvimento com a ingerência dos países desenvolvidos, a discussão sobre a miséria dos aglomerados urbanos etc.

Diferentemente da Habitat-I, realizada em Vancouver, em 1976, a reunião de 1996 trazia maiores complexidades advindas do número crescente de grandes cidades, do aumento do número de pessoas sem casa, além da necessidade de conciliar os temas populacionais, de gênero, ambientais e de direitos humanos, já negociados nas outras conferências.

Em relação ao âmbito doméstico, o tema da Habitat atraía uma infinidade de organizações, já que tratava de aspectos variados, como direito à terra, melhoria das condições de habitação, proteção do meio ambiente, promoção do desenvolvimento sustentável, crescimento urbano organizado etc.

Assim, diversos representantes da SCO brasileira manifestaram interesse em participar da Conferência e do Processo Preparatório, incluindo-se aí sindicatos, associações de moradores, ONGs, movimentos sociais, academia etc.

### *4.7.2 As exigências da ONU*

A Habitat-II foi convocada pela Resolução 47/180 da Assembléia Geral da ONU, no dia 10 de março de 1993.

A Resolução determinava a possibilidade de participação de observadores não-governamentais tanto no processo preparatório como na Conferência, desde que seguissem os mesmos critérios da Assembléia Geral. Mais do que isso, convidava as organizações não-governamentais, em especial as dos países em desenvolvimento, a contribuir com a Habitat-II. Para isso seriam elaboradas modalidades para credenciamento e participação desses atores, no mesmo molde do praticado na Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.

Mais do que isso, antes da Conferência, pela primeira vez, houve a criação de órgão exclusivo para “ouvir, discutir e recolher as contribuições não-oficiais” (ALVES, 1999, p.254) equiparado aos outros órgãos oficiais e incluso no organograma oficial do evento.

Em relação à preparação nacional, mais uma vez há a recomendação aos países que preparassem relatórios nacionais e que promovessem um amplo processo preparatório nacional, envolvendo a comunidade científica, a indústria, os sindicatos e as ONGs interessadas.

#### *4.7.3 Canais de participação formais para a SCO brasileira.*

##### **i – Comitê Preparatório nacional**

O Comitê Nacional foi criado pelo decreto presidencial de 24 de agosto de 1994, sendo alterado em seguida pelo decreto de 6 de fevereiro de 1996, em se alteraram alguns de seus integrantes governamentais. Pela primeira vez, houve a inclusão de representantes não-governamentais no próprio decreto, além da já tradicional indicação da possibilidade de inclusão de outros representantes da SCO, caso fosse necessário.

Isso, no entanto, não ocorreu sem um processo de negociação e debate intensos. Em reunião informal anterior ao lançamento do decreto de 1994, o Itamaraty convocou entidades governamentais e não-governamentais para discutir a melhor forma de incorporação das ONGs e da CNBB ao processo preparatório para a Conferência. Houve uma polarização sobre o caráter exclusivamente governamental ou não do Comitê e a explicitação ou não de nomes de representantes da SCO no decreto. A inclusão da CNBB no decreto foi algo consensual, “dado o número de projetos que desenvolve há décadas na área de assentamentos humanos, e por ser a única entidade religiosa envolvida na matéria”.<sup>28</sup> Decidiu-se ainda a possibilidade de inclusão de no máximo três representantes de ONGs, de forma que não houvesse prejuízo na operacionalidade do Comitê.

Assim, o Comitê foi integrado pela CNBB, pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal, pela Associação Brasileira de Municípios, pelo Fórum Brasileiro de Reforma Urbana, pela Confederação Nacional das Associações de Moradores, pelo Instituto de Arquitetos do

---

<sup>28</sup> Comunicação da Secretaria de Estado para a Delegação brasileira na ONU (DELBRASONU).

Brasil e pela Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento, além dos representantes governamentais.

## **ii – Comitês preparatórios internacionais**

Foram realizadas três sessões preparatórias substantivas em nível internacional. A primeira, realizada em Genebra, em abril de 1994, contou com uma delegação exclusivamente composta por entes estatais. Já na segunda sessão do PREPCOM, realizada em Nairóbi, de 24 de abril a 5 de maio de 1995, a delegação oficial do Brasil registrou a participação de uma representante do Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM, que é uma instituição não-governamental.

A terceira reunião do PREPCOM foi realizada em Nova York, em fevereiro de 1996, registrando a participação de duas representantes da Confederação das Mulheres do Brasil, com *status* de observadoras.

## **iii – Seminários temáticos**

Como uma das conseqüências do lançamento do Comitê Nacional e como recomendação da ONU, foram realizados quatro seminários oficiais com a participação de diversos atores da SCO. Os temas e os locais dos seminários foram os seguintes: “O processo brasileiro de urbanização: diagnóstico global”, em março de 1995, em Belo Horizonte; “Habitação e Questão Fundiária”, em maio de 1995, no Rio de Janeiro; “Infra-estrutura e meio ambiente urbano e rural”, em junho de 1995, em Salvador; e por fim “Gestão e financiamento do desenvolvimento urbano”, em julho de 1995.

Os seminários objetivaram contribuir mais uma vez para a elaboração do relatório nacional e para a consolidação da posição brasileira para a Conferência.

Ademais, ocorreram outros seminários extra-oficiais em São Paulo, Florianópolis, Londrina, Recife, dentre outras cidades. Merece destaque a realização da “Conferência Brasileira para a Habitat-II”, em maio de 1996, sob a organização da Federação Nacional dos Arquitetos e Urbanistas, que objetivava influenciar a posição brasileira para a Conferência.

#### **iv – Elaboração do relatório nacional**

O relatório nacional foi coordenado pela Dra. Marlene Fernandes, do Instituto Brasileiro de Administração Municipal, o que significou que a relatoria mais uma vez ficou a cargo de uma representante de um ente da SCO brasileira.

#### **v – Delegação brasileira**

Aproveitando a experiência brasileira nas Conferências anteriores, principalmente da experiência na Conferência de Pequim, o Itamaraty nomeou uma delegação composta por diversos representantes não-governamentais, além de diversos representantes governamentais dos níveis estadual e municipal, tanto do executivo, quanto do legislativo.

Contando mais uma vez com a chefia da presidente do Programa Comunidade Solidária, a primeira-dama Ruth Cardoso, a delegação brasileira foi composta por mais de 180 integrantes, entre delegados, assessores e observadores. Ocorreram reuniões diárias entre os membros, assim como em Pequim, na tentativa de conciliar os interesses para a definição da posição brasileira.

### **4.8 Conclusão do Capítulo**

Foi possível constatar, diante da prospecção dos canais oficiais de participação dos atores da SCO brasileira nos processos preparatórios e nas próprias conferências, que a aproximação entre a SCO brasileira e o Itamaraty durante o Ciclo Social da ONU foi crescente e paulatina. Obviamente ela não revelou na totalidade como foi esse relacionamento. As interações informais e não-oficiais têm um papel fundamental para essa compreensão. Apesar de não ter sido objetivo deste capítulo identificá-las, pôde-se perceber que elas também passaram por um processo de crescimento.

A Conferência do Rio representou um grande avanço e pode ser considerada o primeiro grande marco na intensificação da permeabilidade do Itamaraty à participação da SCO. É evidente que a aproximação da ABC com as ONGs no final da década de 1980 também pode

ser considerado um marco, mas sem as grandes proporções da reunião da UNCED de 1992. Segundo Ivan Marcelo Neves<sup>29</sup>, secretário-executivo do FBOMS, ela abriu precedentes para mudar definitivamente essa relação.

Primeiramente, a possibilidade de inclusão de um representante das ONGs no Comitê Preparatório Nacional apresentou um caráter de ineditismo. E a percepção da importância de inclusão desse representante pelo Itamaraty é medida com a necessidade de retificação do decreto original. Outra inovação foi a presença dos representantes da ABEMA na delegação brasileira para o último PREPCOM. Além disso, esses atores ganharam grande visibilidade no cenário nacional, o que não ocorreu repentinamente. Foi resultado das inúmeras demandas e acompanhou as sugestões da ONU.

Por outro lado, a presença de apenas dois representantes da SCO na delegação oficial foi encarada com frustração pelos ambientalistas. Primeiramente, quando comparada à grande mobilização no Fórum Global. Em segundo lugar, pelas próprias diferenças existentes dentro do movimento ambientalista e da SCO em geral – vinha à tona o dilema da representatividade da participação de poucos grupos da SCO em decisões estatais. Como se percebe, apesar do ineditismo, a Rio-92 foi somente o início de um longo processo.

Na Conferência de Viena, os processos de participação foram escassos. Apenas dois elementos contribuíram para a aproximação: o seminário conjunto, organizado no próprio Palácio do Itamaraty; e as negociações informais entre delegação e ONGs, durante a Conferência. A ausência de um comitê nacional preparatório mostrou o quanto as recomendações da ONU eram importantes incentivos para a inclusão nacional da SCO na preparação para as conferências.

Na Conferência do Cairo, a interação foi intensa principalmente com a academia, as entidades de pesquisa e os movimentos feministas. A prática dos seminários foi consolidada. No entanto, apesar dos contatos informais, a ausência de representantes não-governamentais na delegação oficial para o evento demonstra que ainda havia muito a ser alcançado pela SCO.

A Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social deu continuidade ao avanço dessa aproximação com a explicitação da presença das ONGs no decreto de criação do Comitê Nacional. Mais uma vez foram promovidos seminários para estimular o debate e identificar as

---

<sup>29</sup> Entrevista realizada com Ivan Marcelo Neves, Secretário-Executivo do FBOMS, em 26 maio de 2009.



posições da Sociedade Civil. Além disso, contou, pela primeira vez, com a participação de uma delegação mista para o evento, prática que passou a ser comum para a diplomacia brasileira.

A Conferência de Pequim continuou com essas práticas, contando com interação intensa, formal e informal, entre diplomatas, representantes do executivo, do judiciário, do legislativo e da Sociedade Civil.

Por fim, a Habitat também contou com grande participação da SCO, tendo, inclusive, a maior presença de representantes não-governamentais das delegações brasileiras do ciclo social.

Diante desse quadro, pode-se afirmar que o processo de abertura foi lento, gradual e constantemente ampliado. A partir do governo Fernando Henrique Cardoso, como se pôde perceber pela temporalidade do processo, já há uma maior consolidação da participação oficial da SCO, guiada principalmente pela “Diplomacia Pública”.

Entretanto, não há como atribuir o aumento da permeabilidade do Itamaraty somente a isso. O processo já estava em curso e diversos elementos tiveram sua parcela de contribuição.

Primeiramente, com exceção da Conferência de Viena, todas as resoluções convocatórias da ONU faziam recomendações para os países promoverem um processo preparatório doméstico amplo e participativo. Era preocupação da diplomacia brasileira que se seguissem essas recomendações<sup>30</sup>. Além disso, a intensificação da permeabilidade do Itamaraty foi acompanhado pelo reconhecimento crescente dentro da própria ONU da importância das ONGs para as negociações internacionais. Simultaneamente à aproximação do MRE com a Sociedade Civil, os órgãos da ONU ampliavam as formas de participação desses atores em suas reuniões.

Um outro elemento importante foi o avanço da mobilização dos atores da SCO brasileira. Segundo Audo Faleiro<sup>31</sup>, assessor internacional da CONTAG entre 1995 e 1996, na primeira metade da década de 1990, as ONGs, os sindicatos, os movimentos sociais e a própria academia ainda estavam pouco preparados para terem uma atuação internacional. Apesar de reivindicarem a participação junto ao Itamaraty, eram vistos com desconfiança pelos diplomatas. Primeiramente, pela sua capacidade técnica – muitas vezes seus representantes não falavam outros idiomas, não conheciam o histórico do relacionamento do Brasil com outros países e não

---

<sup>30</sup> Na grande maioria dos relatórios nacionais, há grande destaque ao processo preparatório conjunto e ao de fato de ele ter seguido todas as recomendações da ONU.

<sup>31</sup> Entrevista realizada em 22/05/2009, com Audo Araújo Faleiro, assessor internacional da CONTAG de 1995 a 1996.

sabiam as regras dos órgãos da ONU. Além disso, muitas ONGs brasileiras eram vistas como instrumentos dos seus financiadores internacionais.

O processo de preparação para as Conferências teve um papel fundamental na superação dessa situação. Muitas das desconfianças que os diplomatas tinham em relação aos atores da SCO foram dissipadas pelas ações conjuntas. Os seminários nacionais tiveram papel fundamental para isso. Por outro lado, esses atores começaram a se preparar mais intensamente para a participação internacional, por meio de articulações com movimentos e ONGs de outros países, pela criação de assessorias internacionais e pela maior qualificação de seus representantes.

Esse aumento de confiança na relação pôde ser percebido na análise do capítulo 4. A inclusão de atores da SCO em delegações oficiais de um país em conferências internacionais não é algo tão simplório. A conciliação de uma posição conjunta torna-se um processo mais dificultoso. Além disso, há necessidade de superação de desconfianças entre Estado e Sociedade Civil. No caso brasileiro, acredita-se que, ainda que de forma inicial, isso foi alcançado ao longo do ciclo de conferências sociais.

## CONCLUSÃO

Procurou-se, na presente dissertação, fazer uma análise do relacionamento entre Itamaraty e atores da Sociedade Civil Organizada brasileira durante o ciclo de Conferências Sociais da ONU da década de 1990.

Para isso, buscou-se inicialmente identificar as principais transformações ocorridas no sistema internacional e no âmbito doméstico brasileiro no final dos anos 1980 e no início dos anos 1990. Em seguida, verificou-se o processo de adaptação da política externa brasileira e do próprio Itamaraty a essas mudanças, identificando-se três principais consequências: (1) a politização da política externa brasileira, consequente do processo de globalização e da liberalização econômica nacional; (2) as transformações paradigmáticas que serviram de guia para as ações do Itamaraty no período e (3) a necessidade de adaptação do Itamaraty a um processo decisório mais complexo, com a presença de demandas de diversos atores da Sociedade Civil Organizada.

Um outro ponto importante dessa dissertação foi identificar a evolução do processo de mobilização dos atores da SCO brasileira. Verificou-se a expansão dos grupos organizados com a volta da democracia, a aproximação lenta com o Estado brasileiro após 1985 e o início de um processo de internacionalização desses atores. Em paralelo, percebeu-se que o sistema ONU, ao longo da década de 1990, ampliou bastante as formas de acesso das ONGs às suas reuniões e, especificamente, às conferências sociais.

Diante desse quadro, percebeu-se como surgiram as condições necessárias para uma aproximação entre o MRE e a SCO. Versão embrionária desse fenômeno foi identificada a partir de uma reunião pontual entre ONGs brasileiras e internacionais, organizações do sistema ONU e a ABC, em 1989, organizada pela própria agência de cooperação brasileira.

No entanto, foi somente com a preparação nacional para a Conferência do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992 que a interação entre o MRE e representantes da Sociedade Civil Organizada passou a englobar o processo decisório da política externa brasileira. Pela primeira vez, representantes de ONGs integraram uma delegação oficial brasileira enviada a uma negociação internacional. Além disso, tiveram um representante no Comitê Oficial preparatório do Brasil, integrado basicamente por representantes governamentais.

Essas constatações foram feitas a partir da prospecção dos canais oficiais de participação criados pelo Itamaraty ao longo da preparação para conferências sociais aqui investigadas. No capítulo 4, analisou-se cada uma das seis conferências, buscando-se identificar as principais exigências da ONU aos países para o processo preparatório e de que forma o Brasil promoveu a participação da SCO.

Como já trabalhado na introdução, compreende-se que a investigação dos canais oficiais de participação não forneça todas as informações sobre a permeabilidade do MRE às preferências da SCO. Isso porque existem diversas formas de influência de um ator sobre uma decisão estatal que não pelas participações formais.

Entretanto, foi possível verificar que a presença de representantes da SCO nos processos preparatórios demonstra uma transformação na maneira de o Itamaraty formular a política externa nacional.

A hipótese central deste trabalho era de que havia uma tendência de abertura do Itamaraty à Sociedade Civil Organizada brasileira em negociações internacionais, identificada a partir do ciclo de conferências sociais da ONU da década de 1990.

De fato, verificou-se que as Conferências representaram o início de um longo e paulatino processo de aproximação entre esses atores. Apesar disso, **conclui-se ter havido uma ampliação das formas e do volume de participação dos atores da SCO brasileira na preparação do país para as conferências, verificada aqui, principalmente, pela criação de canais oficiais de participação** – composição das delegações oficiais, composição do comitê nacional preparatório, participação em seminários conjuntos com Itamaraty e sociedade civil e contribuições para o relatório nacional. Houve uma contínua ampliação da participação ao longo do período analisado.

Inclusive, verificou-se que, durante o período do governo Cardoso, a intensificação do discurso democrático sobre a importância da interação entre Estado e Sociedade no processo de formulação da Política Externa – trabalhado sob o cunho de “Diplomacia Pública” – foi acompanhada pela manutenção e pela ampliação da prática de inclusão da SCO na preparação para as conferências sociais. Houve, pela primeira vez, inclusão de representantes da SCO na delegação oficial brasileira enviada a Copenhague, expansão do número de participantes da SCO nas delegações enviadas aos Comitês Preparatórios Internacionais, continuação da prática de organização de seminários abertos acerca dos temas discutidos nas conferências e atuação de

outros representantes da SCO como assessores ou como formuladores dos Relatórios Nacionais brasileiros enviados à ONU.

Ressalta-se, no entanto, que não se atribui exclusivamente à “Diplomacia Pública” as ações do período FHC. Elas também são consequências da continuidade de um processo já em curso desde a preparação para a Rio-92, ainda durante o período Collor.

A hipótese secundária proposta inicialmente é que a criação dos canais oficiais de participação tinha três objetivos principais. Acredita-se que esses objetivos foram aqui verificados:

**(i) suprir as grandes demandas dos atores da Sociedade Civil por participação nos processos decisórios estatais:** como foi possível perceber, todas as temáticas tratadas no ciclo de conferências estavam relacionadas a grandes demandas da Sociedade Civil brasileira. Já havia uma dinâmica própria desses atores, envolvendo o debate desses temas, fazendo com que eles promovessem forte pressão por participação na elaboração das políticas públicas e nas negociações internacionais. Isso motivou o aumento da permeabilidade do Itamaraty.

**(ii) fazer uso de informações privilegiadas e da *expertise* dos atores da SCO para a formação da posição brasileira:** percebeu-se, de fato, que muitas vezes a participação de atores da SCO deveu-se principalmente ao seu conhecimento específico sobre a temática. Prova disso foi a constante presença de ONGs de pesquisa e de acadêmicos na elaboração dos relatórios nacionais e na composição do Comitê Nacional preparatório. Eles possuíam informações importantes sobre a realidade brasileira naqueles temas, o que era imprescindível para uma boa participação do país nas conferências.

**(iii) fornecer legitimidade e credibilidade ao Itamaraty tanto em âmbito doméstico como no internacional:** as recomendações da ONU de inclusão da SCO nos processos preparatório e negociador das conferências foram grandes impulsionadoras desse aumento de participação. O Brasil seguiu as recomendações à risca. Isso porque buscava melhorar sua imagem diante da ONU, reforçar o discurso democrático, e, acima de tudo, ter credibilidade nas decisões tomadas. Com o cumprimento de todas as recomendações das resoluções e com a presença da SCO na definição das suas posições – ações sempre enfatizadas nos relatórios e nos discursos brasileiros –, o Brasil passou a ter mais credibilidade nas suas decisões internacionais. Por outro lado, havia o respaldo interno, o que fornecia também a legitimidade necessária. Com a inclusão de atores da SCO nas próprias delegações e no próprio

Comitê Preparatório nacional, as posições brasileiras passaram a ser mais legítimas e a ser mais representativas das demandas da sociedade civil nacional.

Acredita-se, assim, que foi possível comprovar as duas principais hipóteses iniciais levantadas nesta dissertação.

É fundamental ressaltar, no entanto, que os aspectos aqui analisados não podem ser generalizados para todos os âmbitos da política externa brasileira. Como destacado no início da dissertação, a *issue area* (temática) é elemento fundamental e determinante nas interações entre Estado e Sociedade. As conclusões deste trabalho são válidas especialmente para os temas sociais, objetos das conferências.

Como consideração final, pode-se afirmar que a participação do Brasil no ciclo de conferências sociais da ONU contribuiu para o aumento da porosidade do Itamaraty às demandas da SCO brasileira.

No entanto, esse é um processo muito longo e ainda em curso, que exige um elevado grau de amadurecimento democrático. Pelo que foi constatado, o ciclo representou apenas o primeiro passo na aproximação entre esses atores, na busca de um Estado que aja com base na “autonomia inserida”, proposta por Evans (1993).

Desde o final do ciclo, em 1996, muitos outros acontecimentos podem ser identificados, seja no sentido de ampliar o vínculo Itamaraty-SCO, seja servindo como obstáculo a essa interação. Espera-se que outros estudos venham a complementar esta pesquisa, no sentido de criar um quadro histórico-analítico sobre o processo de ampliação da porosidade do Itamaraty às demandas da Sociedade Civil brasileira, desde 1985 até os dias atuais.

Por fim, percebe-se que algumas ações ainda precisam ser realizadas, como a criação de um canal permanente de diálogo entre Itamaraty e SCO. Não obstante, acredita-se que, dando-se continuidade a esse processo de aproximação, será possível alcançar uma formulação de política externa no Brasil cada vez mais preocupada com os aspectos de participação social, transparência, representatividade e *accountability*, acompanhando assim, a evolução democrática das políticas públicas e do Estado brasileiro.

## BIBLIOGRAFIA

ALLISON, G. Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis. *International Relations Theory: Realism, Pluralism and Globalism*. P. Viotti and M. Kauppi, 1999.

ALVES, J. A. L. *Relações Internacionais e Temas Sociais - a década das conferências*. Brasília, IBRI, 2001.

AZEVEDO, D. *Caminhos da Humanidade... - Conferência Mundial sobre Direitos Humanos - 10 anos*. Data Venia - Revista On-line do curso de Relações Internacionais do Centro Universitário Belas Artes de São Paulo, 2002.

BAER, W. *A economia brasileira*. São Paulo, Ed. Nobel, 1996.

CARDOSO, F. H. *Política Externa em Tempos de Mudança*. Brasília, FUNAG, 1994.

CASTRO, M. F. e CARVALHO, M. I. V. *Globalização e transformações políticas recentes no Brasil: os anos 1990*. *Revista Sociologia e Política* N°18, 2002.

CERVO, A. L. e BUENO, C. *História da Política Externa Brasileira*. Brasília, Universidade de Brasília, 2002.

CERVO, A. L. *Relações Internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso*. *Revista Brasileira de Política Internacional* Ano 45 N°1, 2002.

CLÈVE, C. M. *O cidadão, a administração pública e a nova Constituição*. *Revista de Informação Legislativa*: 81-98, 1990.

COHEN, J. e ARATO, A. *Civil Society and Political Theory*. Cambridge, Mass., Massachusetts Institute of Technology, 1994.

DINIZ, E. Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. Reforma do Estado e Democracia no Brasil. S. d. Azevedo and E. Diniz. Brasília, Universidade de Brasília, 1997.

DRUMMOND, M. C. O Mercosul e a articulação de atores sociais: o caso brasileiro (1991-1994). Departamento de Ciência Política e Relações Internacionais. Brasília, Universidade de Brasília. Dissertação de Mestrado, 1995.

DUDAS, D. e HORNBARGER, C. Nature of Public Diplomacy Challenge. Roundtable final report - Department of Social Sciences – United States Military Academy, 2006.

EVANS, P. O Estado como Problema e Solução. Revista Lua Nova. n.28/29: 107-156, 1993.

GEDDES, B. Economic development as a collective action problem: individual interests and innovation in Brazil. Department of Political Science. Berkeley, CA, University of California in Berkeley. PhD, 1986.

GOHN, M. d. G. Teoria dos Movimentos Sociais. São Paulo, Ed. Loyola, 1997.

GOHN, M. d. G. História dos Movimentos e Lutas Sociais - A Construção da Cidadania dos Brasileiros. São Paulo, Ed. Loyola, 2001.

GOHN, M. d. G. Teoria dos Movimentos Sociais. São Paulo, Ed. Loyola, 2006.

GRIECO, J. M. Realist International Theory and the Study of World Politics. New Thinking in International Relations Theory. M. W. D. e. G. J. Ikenberry. Boulder, Co., Westview Press, 1997.

HADDAD, T. M. A. Diplomacia Pública: A política externa brasileira e as ONGs na Conferência de Beijing (1995). Instituto de Relações Internacionais. Brasília, Universidade de Brasília. Dissertação de Mestrado, 2007.



HIRST, M. e LIMA M. R. S. Contexto Internacional, Democracia e Política Externa. *Política Externa* 11: 78-98, 2002.

HIRST, M. e PINHEIRO, L. A Política Externa Brasileira em Dois Tempos. *Revista Brasileira de Política Internacional* ano 38 n.1, 1995.

HOCHSTETLER, K. e FRIEDMAN, E. J. Representação, partidos e sociedade civil na Argentina e no Brasil. *Cad. CRH*, v. 21(n. 52), 2008.

KEOHANE, R. e NYE, J. *Power and Interdependence*. New York, Longman, 2001.

LIMA, M. R. S. Ejes Analíticos y Conflicto de Paradigmas en la Política Exterior Brasileña. *América Latina/Internacional* v.1(n.2): 27-46, 1994.

LIMA, M. R. S. Instituições Democráticas e Política Exterior. *Contexto Internacional* vol.22(n. 2): 265-303, 2000.

LINZ, J. J. e STEPAN, A. C. Crises de eficácia, legitimidade e de "presença" do Estado democrático: Brasil. *Transição e consolidação da democracia: a experiência do sul da Europa e da América do Sul*. Rio de Janeiro, Paz e Terra: 321p, 1999.

MARQUES, E. C. Notas Críticas à Literatura sobre o Estado, Políticas Estatais e Atores Políticos. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*: pp. 67-102, 1997.

MILNER, H. *Interests, Institutions and Information: Domestic Politics and International Relations*. Princeton, Princeton University Press, 1997.

MORAVCSIK, A. Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics. *International Organization* 51, 4, Autumn 1997: 513-53, 1997.

MOURA, J. T. V. e SILVA, M. K. Atores sociais em espaços de ampliação da democracia: as redes sociais em perspectiva. *Revista de Sociologia e Política* vol.16: 43-54, 2008.

MÜLLER, J. B. A Política Externa Brasileira nos governos Sarney, Collor e Itamar: um novo paradigma? Instituto de Relações Internacionais. Brasília, Universidade de Brasília. Mestrado: pp.177, 2003.

NEVES, J. A. d. C. O Papel do Legislativo nas Negociações do Mercosul e da ALCA. *Cena Internacional*, 2003.

OLIVEIRA, A. J. e PFEIFER, A. O empresariado e a política exterior do Brasil. In *Relações Internacionais do Brasil - temas e agendas*. São Paulo, Saraiva. Volume 2, 2006.

OLIVEIRA, G. J. d. A Administração Pública Democrática e Efetivação dos Direitos Fundamentais. *Direitos Humanos e Democracia* Ed. Forense(Rio de Janeiro): 307-329, 2006.

OLIVEIRA, M. D. Cidadania e Globalização: a política externa brasileira e as ONGs. Brasília, IRB - FUNAG - Centro de Estudos Estratégicos, 1999.

PUTNAM, R. *Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-level Games*. *Double-Edged Diplomacy: an Interactive Approach*. P. Evans. Berkeley, University of California Press, 1993.

RAMOS, G. H. C. A ALCA e a articulação de movimentos sociais no Brasil e Estados Unidos: Contestação, mobilização e construção de um modelo alternativo de integração continental. Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas (CEPPAC). Brasília, Universidade de Brasília. Tese de Doutorado, 2004.

RISSE-KAPEN, T. *Bringing Transnational Relations Back In: Non-State Actors, Domestic Structures and International Institutions*. Cambridge, Cambridge University Press, 1995.

RODRIGUES, L. M. O declínio das taxas de sindicalização: a década de 80." Revista Brasileira de Ciências Sociais vol. 13 n. 36, 1998.

RUA, M. d. G. Desafios da administração pública brasileira: governança, autonomia, neutralidade. Revista do Serviço público: p.133-152, 1997.

RUBARTH, E. O. A diplomacia brasileira e os temas sociais: o caso da saúde. Brasília, IRB, FUNAG, 1999.

TAVARES, R. N. As Organizações Não-Governamentais nas Nações Unidas. Brasília, IRB, FUNAG, Centro de Estudos Estratégicos, 1999.

VIEIRA, M. A. M. d. C. Idéias e Instituições: Uma Reflexão sobre a Política Externa Brasileira do Início da Década de 90. Contexto Internacional volume 23: p.245-294, 2001.

VIOLA, E. A multidimensionalidade da Globalização, as novas forças sociais transnacionais e seu impacto na política ambiental do Brasil, 1989-1995. Incertezas de Sustentabilidade na Globalização. L. d. C. Ferreira and E. Viola. Campinas, Editora da Universidade de Campinas, 1996.

VIOTTI, P. R. e KAUPPI, M. V. International relations theory: realism, pluralism, globalism, and beyond, Allyn and Bacon, 1998.

VISSER, J. Trends in trade unions membership. Employment Outlook, 1991.

WALTZ, K. Explaining War. International Relations Theory: Realism, Pluralism and Globalism. P. Viotti and M. Kauppi, 1994.

## **Relatórios**

Relatório da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar. Conselho Nacional de Segurança Alimentar. Brasília, 1995

Relatório do Brasil para a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – O Desafio do Desenvolvimento Sustentável. Governo do Brasil, 1991.

Relatório Nacional Brasileiro – Segunda Conferência Mundial das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos – HABITAT II. República Federativa do Brasil, 1996.

Relatório da Delegação Brasileira – Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Brasília, FUNAG, IPRI, 1993.

Relatório da ONU sobre a Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Social. São Paulo, Fundação Konrad Adenauer, 1995.

## **Entrevistas**

Entrevista realizada em 22/05/2009, com Audo Araújo Faleiro, assessor internacional da CONTAG de 1995 a 1996.

Entrevista realizada em 26/05/2009, com Ivan Marcelo Neves, Secretário-Executivo do FBOMS.

## **Comunicações Oficiais**

Comunicações Telegráficas do Ministério das Relações Exteriores. Destinatários: DELBRASONU, DELBRASGEN, BRASEMB NAIRÓBI, BRASEMB ANCARA, BRASEMB PEQUIM, BRASEMB ROMA. Período: 1990 a 1996.