Miguel Darcy de Oliveira

Cidadania e Globalização: a política externa brasileira e as ONGs

COLEÇÃO CURSO DE ALTOS ESTUDOS
DO INSTITUTO RIO BRANCO

Miguel Darcy de Oliveira

Cidadania e Globalização: a política externa brasileira e as ONGs

Instituto Rio Branco
Fundação Alexandre Gusmão
Centro de Estudos Estratégicos

Brasília-DF
1999

Ministro MIGUEL DARCY DE OLIVEIRA - Trigésimo Quarto Curso de Altos Estudos (1997), com Banca Examinadora integrada pelos Embaixadores Jório Dauster Magalhães e Silva, Alberto da Costa e Silva, Gelson Fonseca Junior e o Professor Bolívar Lamounier.

© Fundação Alexandre Gusmão

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Oliveira, Miguel Darcy de

Cidadania e globalização : a política externa brasileira e as ONGs / Miguel Darcy de Oliveira. — Brasília : Instituto Rio Branco ; Fundação Alexandre Gusmão ; Centro de Estudos Estratégicos, 1999.

143 p.; 21 cm. (Coleção Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco)

1. Política externa - Brasil. 2. Globalização. 3. ONGs - Brasil. I. Título. II. Série.

CDU 327 (81)

Para Rosiska

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 11

Capítulo Primeiro: A EMERGÊNCIA DAS ONGs COMO ATORES INTERNACIONAIS 18

1 - Sociedade civil, Estado e Mercado: o protagonismo dos cidadãos e de suas organizações 18
2 - Globalização econômica e universalização de valores: o ponto de vista da humanidade 32
3 - A emergência de uma esfera pública internacional 42

Capítulo Segundo: ONGs, SOCIEDADE CIVIL E TERCEIRO SETOR EM SEU RELACIONAMENTO COM O ESTADO NO BRASIL 47

1 - A 'invenção das ONGs': o tempo do 'serviço invisível', 'de costas para o Estado' 47
2 - A identidade das ONGs como organizações da sociedade civil: conflito e colaboração com o Estado 55
3 - A parceria Estado - sociedade como estratégia do Governo Fernando Henrique Cardoso 73

Capítulo Terceiro: OS DIREITOS HUMANOS: ESTUDO DE CASO DA INTERAÇÃO ENTRE DINÂMICAS INTERNA E EXTERNA 82

1 - Os direitos humanos como questionamento do regime autoritário: a 'imagem do país no exterior' 82
2 - Os direitos humanos e a redemocratização: legitimidade da proteção internacional dos direitos humanos 87
3 - A promoção dos direitos humanos como consenso do Governo e da sociedade 97

Capítulo Quarto: OS DIREITOS DAS MULHERES: ESTUDO DE CASO DA INTERAÇÃO ENTRE DINÂMICAS INTERNA E EXTERNA ... 110

1 - Os direitos das mulheres como demanda de um movimento social ... 110
2 - Os direitos das mulheres na agenda global ... 115
3 - Os direitos das mulheres na agenda nacional ... 123

Capítulo Quinto: A DIPLOMACIA BRASILEIRA E AS ONGs: PARÂMETROS PARA INTERLOCUÇÃO ... 127

1 - Política externa e democracia ... 127
2 - Política externa e ONGs internacionais: transparência e diálogo crítico ... 129
3 - Política externa e ONGs brasileiras: interlocução e parceria ... 133

"Mudam-se os tempos,
mudam-se as vontades.
Mudam-se os tempos,
mudam-se as confianças"

(Luís de Camões)

"A democracia legitima, primeiramente, de dentro para fora, as ações externas de um governo, conferindo-lhe o respaldo da sociedade em suas negociações diplomáticas e fortalecendo a credibilidade internacional do país. Em segundo lugar, é evidente que numa democracia efetiva o papel da sociedade não é o de legitimar opções previamente efetuadas pelo Estado no campo internacional, nem mesmo o de simplesmente aceitar a agenda apresentada pelo núcleo formulador de política externa do Estado. A opinião pública tem sua própria agenda, que a diplomacia profissional deve incorporar, na medida em que lhe cabe responder aos impulsos da sociedade civil. (...) Em terceiro lugar, e de fora para dentro, a democracia garante a legitimidade indispensável a qualquer ator internacional, em momento de aceitação quase universal desse valor político".

(Celso Lafer, 1992)

"O exercício político no mundo contemporâneo pede que combinemos a dimensão doméstica com a internacional. (...) É a noção da cidadania que faz a ponte entre a dimensão local e a internacional. A noção essencial é a de que a meta central de qualquer ação política é sempre a cidadania. O Estado serve ao cidadão. O conjunto dos Estados não pode fugir a essa mesma lógica. A humanidade é um novo ator, é uma referência obrigatória de cada decisão nacional."

(Fernando Henrique Cardoso, 1996)

INTRODUÇÃO

A emergência e o crescente protagonismo na esfera pública interna e no cenário internacional de um conjunto específico de atores não-estatais – as chamadas ONGs ou, como será discutido ao longo do trabalho, organizações da sociedade civil – é um fenômeno recente e massivo que suscita interrogações e oportunidades para a política externa brasileira.

O objeto do trabalho é o estudo do relacionamento entre a diplomacia brasileira e as organizações da sociedade civil, tanto do ponto de vista de sua interação no plano interno quanto no cenário internacional.

Numa sociedade democrática como a brasileira e num mundo crescentemente globalizado, são múltiplos os planos em que se dá esta interação:

(i) ONGs internacionais pronunciam-se sobre questões internas brasileiras e são interlocutoras de um diálogo crítico com o Governo como na área de direitos humanos;

(ii) ONGs brasileiras interagem com a política externa no âmbito da diplomacia multilateral, como no contexto das Conferências da ONU sobre temas globais nos anos 90;

(iii) Governo e diplomacia interagem com as ONGs brasileiras no desenho e implementação de estratégias de ação que concretizam, no plano interno, compromissos assumidos no plano internacional, como o Programa Nacional de Direitos Humanos e as Estratégias da Igualdade;

(iv) diplomacia é chamada a apoiar iniciativas governamentais voltadas para o fortalecimento da sociedade civil no Brasil, como no caso do programa do Conselho da Comunidade Solidária em colaboração com o Banco Interamericano de Desenvolvimento;

(v) ONGs podem apoiar, com sua competência e experiência, a ação da diplomacia no campo da cooperação internacional prestada pelo Governo brasileiro.

A evolução do padrão de relacionamento entre a diplomacia brasileira e as organizações não-governamentais acompanha as grandes transformaçãoes pelas quais passam tanto o Estado quanto a sociedade brasileira no último quarto de século. Durante o regime autoritário, esta temática entra na pauta da política externa brasileira 'de fora para dentro' e, por assim dizer, 'pela porta dos fundos'. Neste período, as denúncias de ONGs internacionais sobre violações dos direitos humanos são entendidas como uma interferência inadmissível nos assuntos internos do país.

O restabelecimento pleno da democracia e do Estado de Direito produz as condições para a superação desta atitude defensiva e reativa, abrindo caminho para a construção gradual de um novo relacionamento com as ONGs internacionais em que a opção pela transparência não exclui, antes exige um diálogo crítico. Esta postura de reconhecimento dos problemas existentes e de valorização dos mecanismos internos para seu enfrentamento permite, por sua vez, à diplomacia brasileira exercer um protagonismo atuante e construtivo nas grandes conferências das Nações Unidas sobre temas globais nos anos 90.

Por outro lado, a emergência inédita no plano interno, como causa e consequência do próprio processo de redemocratização, de uma sociedade civil autônoma e dinâmica confronta a diplomacia com um conjunto de atores internos não-estatais, cujas demandas e interesses exprimem, agora 'de dentro para fora', novas necessidades e oportunidades às pautas de ação externa. Por ser mais recente e, de certo modo, ainda mais inovadora, o estudo desta dinâmica interna de interlocução entre diplomacia e organizações da sociedade civil merecerá especial atenção no desenvolvimento do trabalho. No entanto, a compreensão do entrelaçamento entre os processos internos e externos permanece uma condição sine qua non para um entendimento adequado do fenômeno da participação cidadã e de seu potencial de enriquecimento dos modos contemporâneos de se fazer diplomacia.

Neste contexto, a finalidade do trabalho é a compreensão das implicações para a política externa do fenômeno representado pelo protagonismo dos cidadãos e de suas organizações com vistas à elaboração de parâmetros de interlocução entre a diplomacia brasileira e as ONGs, tanto no plano interno quanto externo.

****

O relacionamento entre diplomacia e organizações da sociedade civil é uma problemática ainda pouco trabalhada tanto do ponto de vista de suas implicações conceituais quanto políticas. Várias razões explicam esta ausência de uma "doutrina", com um grau razoável de consolidação e aceitação, elaborada com base em um acervo de experiências devidamente analisadas e sistematizadas. A trajetória do relacionamento entre ONGs e Estado em geral e, de modo específico, entre ONGs e diplomacia, foi marcada até bem pouco tempo por tensões e momentos conflitivos, cuja memória ainda subsiste, dificultando a construção de uma interlocução que venha a ser percebida como algo natural, regular e vantajoso para ambas as partes.

O "mundo das ONGs", em sua irredutível diversidade, não é de fácil compreensão nem sequer para seus próprios componentes. As variações conceituais implícitas no uso das expressões ONGs, organizações da sociedade civil ou do Terceiro Setor são exemplos desta fluidez e complexidade. A pluralidade de atores envolvidos, alguns ainda enfatizando a denúncia e reivindicação de direitos, outros já possuidores de conhecimentos e competências decorrentes de sua própria experiência de trabalho, coloca a questão dos procedimentos e critérios a adotar para o estabelecimento de relações de diálogo e eventual parceria. O surgimento constante de novas questões que, tradicionalmente, não eram objeto de abordagem enquanto temas de ação externa, algumas das quais objeto de dissenso no interior da própria sociedade brasileira, confronta também a diplomacia com o desafio da incorporação destas demandas emergentes e sua transformação em pautas de ação internacional.

Por este conjunto de razões, a discussão sobre este aspecto da atividade diplomática é fenômeno recente no Itamaraty. A ausência relativa de um consenso sedimentado sobre a questão faz com que as estratégias de relacionamento com as ONGs se estejam definindo caso a caso, de modo mais pragmático e operacional do que em consonância com uma doutrina já claramente estabelecida.

A abertura da diplomacia a uma interação com as organizações da sociedade civil não pode, tampouco, dar margem a ambiguidades ou confusão de papéis.

Transparência, diálogo crítico, interlocução e parceria não implicam em qualquer renúncia pelo Itamaraty a sua legitimidade e competência enquanto agência governamental responsável pela formulação e condução da política externa.

Por isto mesmo, mais do que mecanismos rígidos e formais, que tendem a maximizar divergências e atritos, cumpre explorar procedimentos abertos e flexíveis que facilitem uma colaboração substantiva e operacional com as ONGs.

Por outro lado, tudo indica que as organizações da sociedade civil constituem uma realidade incontornável das sociedades democráticas e da cena internacional contemporânea. Daí o desafio da construção de parâmetros para que sua interação com a diplomacia se dê do modo mais construtivo possível.

*****

O trabalho está dividido em cinco capítulos, os dois primeiros de natureza mais descritiva e conceitual, o terceiro e quarto centrados em dois 'estudos de caso' da interação entre dinâmica externa e interna e o quinto redigido numa perspectiva conclusiva e propositiva.

O capítulo primeiro analisa a emergência das ONGs como atores internacionais, correlacionando o fenômeno a suas raízes internas – o protagonismo cidadão no seio da sociedade civil – e às grandes mutações

do sistema internacional suscitadas pela globalização econômica e universalização de valores. Discute o papel desempenhado por ONGs na configuração da agenda das Nações Unidas sobre temas globais, reveladores da afirmação de 'um ponto de vista da humanidade' nas relações internacionais e se encerra com o debate em torno do conceito de 'esfera pública internacional'.

O capítulo segundo reconstitui a evolução do padrão de relacionamento entre ONGs e Estado no Brasil, indicando a dinâmica pela qual, à medida que avança o próprio processo de redemocratização do país, as ONGs flexibilizam sua postura inicial de recusa de qualquer interação com agências governamentais, do mesmo modo que estas se abrem a formas crescentes de parceria com a sociedade. O capítulo se conclui com uma análise das condições de concretização da parceria Estado – sociedade proposta pelo Governo Fernando Henrique Cardoso e da inovação estratégica representada pelos programas nacionais, atualmente em curso, nas áreas de defesa de direitos e promoção do desenvolvimento social.

O capítulo terceiro observa a interação entre dinâmicas interna e externa no tratamento da temática dos direitos humanos desde sua percepção como problema, ligado à defesa da 'imagem externa do país', até o reconhecimento gradual da legitimidade da preocupação internacional com sua proteção, culminando com a afirmação da promoção dos direitos humanos como prioridade consensual tanto do Governo quanto da sociedade brasileira. Este capítulo ressalta ainda o papel pioneiro assumido pelo Itamaraty ao tomar iniciativa de associar as ONGs ao processo de elaboração da posição brasileira às conferências sobre temas globais dos anos 90.

O capítulo quarto analisa esta mesma interação entre os planos interno e externo na temática dos direitos das mulheres, sublinhando o processo pelo qual a demanda por reconhecimento de direitos, articulada por um movimento social, é absorvida e legitimada pela comunidade mundial para, em seguida, reinserir-se, no plano interno, enquanto estratégia de ação visando a dar concreção a compromissos assumidos internacionalmente.

O capítulo quinto se dedica à discussão e proposição de parâmetros para a interlocução entre a diplomacia brasileira e as ONGs, com base nos conceitos-chave de transparência e diálogo crítico enquanto diretrizes para o relacionamento com as ONGs internacionais e de interlocução e parceria para o relacionamento com as ONGs no plano interno.

Neste esforço de formulação de propostas e recomendações para a ação diplomática, objetivo último do trabalho, o autor privilegiou a realização de entrevistas tanto com diplomatas envolvidos com a problemática tratada quanto com personalidades da área governamental situadas nos novos espaços de intersecção e interlocução entre Estado e sociedade civil que vem sendo criados pelo Governo Fernando Henrique Cardoso, conforme abaixo discriminado:

(i) diplomatas:

· Embaixador Ronaldo Sardenberg, ministro-chefe da Secretaria de Assuntos Estratégicos

· Embaixador Adhemar Gabriel Bahadian, Secretário-Geral Adjunto do Ministério das Relações Exteriores

· Embaixador José Maurício Bustani, chefe do Departamento de Organismos Internacionais

· Embaixador Gélson Fonseca, assessor especial da Presidência da República

· Ministro Marco Antônio Diniz Brandão, chefe do Departamento de Direitos Humanos e Temas Sociais

· Conselheira Marcela Nicodemus, chefe da Divisão de Temas Sociais

(ii) personalidades da área governamental:

· Dra. Ruth Cardoso, presidente do Conselho da Comunidade Solidária

· Professor Vilmar Faria, coordenador da Câmara de Políticas Sociais da Casa Civil da Presidência da República

· Dr. José Gregori, chefe da Secretaria Nacional de Direitos Humanos do Ministério da Justiça

· Dra. Rosiska Darcy de Oliveira, presidente do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, coordenadora do processo de elaboração das Estratégias da Igualdade

· Professor Paulo Sérgio Pinheiro, coordenador do processo de elaboração e avaliação do Plano Nacional de Direitos Humanos

CAPÍTULO PRIMEIRO

A EMERGÊNCIA DAS ONGs COMO ATORES INTERNACIONAIS

1. Sociedade civil, Estado e Mercado: o protagonismo dos cidadãos e suas organizações

'*Neither Prince nor Merchant: Citizen – An Introduction to the Third System*'[1] – este título dado por Marc Nerfin, presidente da International Foundation for Development Alternatives com sede em Nyon na Suíça, a um artigo publicado em 1987 na revista *Development Dialogue* da Fundação Dag Hammarskjold da Suécia, resume de modo eloquente a emergência de um novo fenômeno: a participação espontânea e ativa de cidadãos e suas organizações numa multiplicidade de iniciativas visando, para alem do Estado e do Mercado, a influenciar a ordem das coisas tanto na esfera local e nacional, quanto no plano internacional.

Nas últimas décadas, homens e mulheres das mais variadas classes sociais, culturas e raízes étnicas organizaram-se das mais diversas maneiras para, juntos, promover causas como a defesa dos direitos humanos e a preservação do meio ambiente, ou, de modo ainda mais simples e direto, para oferecer ajuda aos mais frágeis e vulneráveis onde quer que eles se encontrem, na rua próxima, na cidade em que se vive ou em países distantes e desconhecidos. A emergência e protagonismo interno e externo de atores não estatais, fundamento desta *global associational revolution*, é um fenômeno que complexifica não só

---

1) NERFIN, Marc. "Neither Prince nor Merchant - an troduction to the Third System". Development Dialogue, 1987:1, The Dag Hammarskjold Fundation, Uppsala. pp. 170-195.

o relacionamento entre Governo e sociedade no interior de cada país como tambem a própria dinâmica das relações internacionais.

A multiplicação destas organizações de cidadãos e a crescente visibilidade de sua atuação dão origem a uma nova sigla que vai ganhar reconhecimento público no âmbito das Nações Unidas: ONGs – organizações não-governamentais. Nos termos do parágrafo 7 da resolução 1296 (XLIV) do Conselho Econômico e Social (ECOSOC), de 23 de maio de 1968, as ONGs são definidas como "organizações internacionais que não foram criadas pela via de acordos inter-governamentais". Ao englobar numa categoria genérica – organizações não-governamentais – o variado espectro de entidades e instituições não estatais que se relacionam com as agências do sistema das Nações Unidas, os Estados membros da ONU confirmam a regra segundo a qual o ator dominante em um determinado contexto tende sempre a definir o outro, o diferente, como o contrário de si próprio.

A caracterização das ONGs como "aquilo que não é governo" revela a dificuldade dos Estados em apreender a verdadeira natureza de um fenômeno que têm suas raizes em "outro lugar" que a esfera estatal, com uma história, valores e modos de atuação originais. A ninguem ocorreria definir o cidadão como aquele que não é governo. Do mesmo modo, ninguem diria que o fundamento da cidadania é não ser Estado. Significativamente, nos Estados Unidos, sociedade em que o Estado nunca foi percebido como a referência estruturadora da vida social, as organizações de cidadãos são definidas por uma outra expressão: "sem fins lucrativos" (*not-for-profit*). Curiosamente, persiste a noção de uma definição pela negativa, embora aqui a referência diferenciadora seja ao mundo das organizações privadas operando no Mercado, em busca de lucro.

Em contraponto a estas duas definições por oposição – não-governamental e sem fins lucrativos – tem-se afirmado, nos últimos anos, a busca de uma definição positiva, valorizadora do que há de novo e significativo no fenômeno da participação dos cidadãos. Hoje fala-se menos de ONGs e mais de "organizações da sociedade civil" ou "organizações do Terceiro Setor". O conceito de sociedade civil remete à

tradição da filosofia política européia, reatualizada no contexto histórico recente da resistência a regimes autoritários, sobretudo na América Latina e Europa do Leste. O conceito de terceiro setor, por sua vez, remete a práticas enraizadas no contexto norte-americano[2].

---

2) Estas terminologias caracterizam os dois principais esforços atualmente em curso, no plano internacional, para mapear este universo. Sob o título *The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*, o Institute for Policy Studies da Johns Hopkins University está conduzindo uma ampla pesquisa visando a documentar empiricamente o alcance, estrutura,financiamento e papel do setor privado não lucrativo em 12 países entre eles o Brasil. Para um resumo dos resultados preliminares da pesquisa, ver SALAMON, Lester M. and ANHEIER, Helmut K. (org.) *The Emerging Sector: the Nonprofit Sector in Comparative Perspective*. The Johns Hopkins University, Institute for Policy Studies. Washington, 1994, 140p. Uma nova organização internacional voltada para o fortalecimento da sociedade civil e da participação dos cidadãos, CIVICUS: Aliança Mundial para a Participação dos Cidadãos, publicou em 1995 estudos sobre o estado da sociedade civil em cada uma das grandes regiões do planeta. Para uma síntese destes estudos, ver DARCY DE OLIVEIRA, Miguel and TANDON, Rajesh. (org.) *Citizens: Strengthening Global Civil Society*, CIVICUS: the World Alliance for Citizen Participation, Washington, 1994; 384 p. Os dados seguintes, retirados destes estudos, são ilustrativos da abrangência e volume de recursos que o chamado Terceiro Setor tem mobilizado nos principais países do mundo contemporâneo:

· nos Estados Unidos, cidadãos doaram em 1991 cerca de 70 bilhões de dólares para organizações e movimentos sem fins lucrativos. No mesmo ano, 94.2 milhões de adultos - ou seja 52% do total da população acima de 18 anos do país - dedicaram uma média semanal de 4.4 horas de trabalho voluntário para causas sociais e comunitárias, o que corresponde a um total anual de 15.2 bilhões de horas. Estas horas representam o equivalente a 9 milhões de empregados trabalhando em tempo integral. Medidoa em termos monetários, o valor anual do trabalho voluntário seria da ordem de 176 bilhões de dólares.

· na Alemanha e no Japão, 40% dos dias de internação hospitalar se dão em hospitais sem fins lucrativos.

· no Japão mais de 75% de todos os estudantes universitários frequentam instituições sem fins lucrativos.

· nos 7 países para os quais se dispõem de dados estatísticos (Estados Unidos, Alemanha, Japão, França, Inglaterra, Itália e Hungria), o Terceiro Setor emprega 11.7 milhões de pessoas a tempo integral e mobiliza recursos da ordem de 601.6 bilhões de dólares.

· embora o Terceiro Setor tenha a metade do tamanho do governo em termos de emprego e volume de recursos, nos anos recentes tem crescido duas vezes mais rápido do que os setores governamental e setor privado em termos de geração de novos postos de trabalho.

Entender o que são, de onde vem, o que querem, como cresceram e se multiplicaram, como atuam as organizações de cidadãos implica retomar os fios de uma história que combina valores e práticas ancestrais com fenômenos contemporâneos e, em boa medida, anunciadores de profundas mudanças no perfil das sociedades e da ordem internacional. Implica tambem analisar a influência sobre a dinâmica internacional de expressões como 'ética da solidariedade' e 'cidadania planetária', estranhas à lógica das relações de poder entre Estados.

O fato de pessoas que fazem parte de um mesmo grupo ou comunidade se juntarem para somar esforços e se ajudarem uns aos outros a enfrentar problemas comuns não é, por certo, uma novidade. Desde tempos imemoriais, carinho, compaixão e ajuda mútua têm sido atributos específicos da raça humana. Solidariedade e cooperação sempre caracterizaram as relações e vínculos sociais constitutivas das famílias, comunidades e circuitos de amizade. A preocupação – e mesmo a obrigação – que sentimos em relação ao bem estar dos familiares, amigos e vizinhos, não nos são impostas por nenhuma autoridade externa nem decorrem de um mero jogo de interesses. Sentimos como algo absolutamente normal ajudar os que nos são próximos de uma maneira espontânea, simpática e recíproca.

O que é radicalmente novo no fenômeno contemporâneo da participação cidadã é a extensão das virtudes de solidariedade e responsabilidade à esfera pública numa escala global.

Amigos e vizinhos da cidade de Trondheim na Noruega encontram-se uma vez por semana na sala de reuniões da Igreja local para escrever cartas às autoridades de um país que, com dificuldade, localizam no mapa, cobrando respeito aos direitos humanos de prisioneiros políticos, 'adotados' pelo grupo por sugestão da Anistia Internacional. Profissionais de saúde, convocados por Médicos sem Fronteiras, arriscam suas vidas para oferecer atendimento e proteção a populações civis ou a refugiados vítimas de conflitos em diferentes partes do mundo. Grupos de jovens denunciam ameaças à degradação do ar, das florestas, oceanos e demais sistemas de vida do planeta. Outros tantos se comovem com o

drama da fome na Africa, da prostituição infantil na Ásia e das crianças abandonadas na América Latina. Nos Estados Unidos, milhões de cidadãos doam seu tempo, talento e trabalho, de forma espontânea e não remunerada, para oferecer abrigo e comida aos sem casa, administrar a biblioteca da comunidade ou fazer funcionar hospitais, universidades e orquestras sem fins lucrativos.

Este protagonismo dos cidadãos e de suas organizações tem como características constitutivas básicas a espontaneidade e a diversidade. A mobilização dos cidadãos se articula em torno a uma infinidade de temáticas, preocupações e campos de interesse. As ênfases tambem se modificam segundo o contexto e a circunstância. Não há hierarquia pré-determinada de prioridades. Os 'objetos' da ação são tão variados quanto o olhar dos sujeitos que os constituem.

Tudo isto, no entanto, não é comandado nem controlado por nenhuma instância centralizadora. Neste aspecto, o fenômeno atual da participação dos cidadãos se distingue de outras experiências históricas, nas quais movimentos inspirados pela fé religiosa ou por ideologias políticas tambem tiveram alcance global. No campo religioso, as missões das mais diferentes confissões inspiraram muitos a partir para terras distantes – 'terras de missão' – para trazer a conversão e, com ela, a salvação a povos estrangeiros. As internacionais socialistas, por sua vez, esforçaram-se por unificar os oprimidos em sua busca de uma 'terra prometida' aqui e agora. Em ambos os casos, o impulso global dos empreendimentos missionários e libertários era promovido por uma instituição fortemente centralizada, fosse ela uma igreja ou uma organização política, que abria o compasso de sua ação a partir de um núcleo hierárquico de poder claramente visível e definido.

A participação cidadã, na medida em que nasce da convicção de indivíduos agrupados numa miríade de organizações, centros, redes, plataformas e coalizões dos mais diferentes tipos e tamanhos, não decorre de uma estrutura única. Não tem endereço central fixo. Não busca converter pessoas nem formar militantes políticos. Seu objetivo não é a conquista do poder de Estado. Tampouco se define a partir de um

eixo estruturador principal como, por exemplo, a oposição clássica entre capital e trabalho.

A mobilização dos cidadãos é tão multidimensional quanto a pluralidade e espontaneidade dos empreendimentos humanos. Organizações e movimentos cívicos estão presentes por toda parte, combinando desde pequenos projetos a nível local e comunitário com ações de maior visibilidade e impacto em escala global. As iniciativas podem ser permanentes ou efêmeras; podem ter um impacto dramático ou revestir-se de uma quase invisibilidade; ser o resultado do esforço paciente de pequenos núcleos de indivíduos ou implicar a energia e os recursos de organizações bem estruturadas. Ou qualquer combinação destes diferentes fatores, dependendo das necessidades do momento.

O traço comum entre iniciativas tão diversas consiste no fato que seus protagonistas decidem estender a pessoas desconhecidas e distantes – no espaço e no tempo – este sentimento de compromisso e obrigação moral que, normalmente, guia nossa ação solidária e responsável para com os que nos são caros e próximos. A preocupação com os direitos humanos, por exemplo, transcende as fronteiras nacionais e ganha contornos universais. A preservação do meio ambiente é uma causa que exprime uma profunda solidariedade da geração atual para com as gerações futuras.

As fontes de inspiração para este sentimento de solidariedade e responsabilidade para com '*the generalized other*' podem ser espirituais, religiosas, morais ou políticas. Há um fio condutor comum, no entanto, nestas motivações para a ação e este fio se encontra na referência a um determinado conjunto fundamental de valores: solidariedade e compaixão para com os mais frágeis e indefesos, noção de que há limites no comportamento dos seres humanos entre si e em sua relação com a natureza que não podem ser transgredidos sob qualquer pretexto, sentimento de que cada pessoa pode e deve assumir sua responsabilidade frente a situações-limites de injustiça, violência e opressão.

Solidariedade, responsabilidade, compromisso de agir em função do interesse comum: estes sentimentos dependem, fundamentalmente, de nossa capacidade como seres humanos de formular julgamentos e tomar iniciativas com base em nosso próprio sentido do que é justo, certo e necessário (*'to do the right thing'*). A multiplicidade de iniciativas que vêm sendo empreendidas pelos cidadãos e suas organizações demonstra que pessoas comuns, em sua interação quotidiana com outros na comunidade e na sociedade, são capazes de formuiar critérios de julgamento e desenvolver modelos de conduta ditados, não pelo interesse ou mero sentido de obediência a regras externas, mas sim decorrentes de suas convicções pessoais.

Uma das análises mais penetrantes desta nova interação entre cidadãos, estados e mecanismos de mercado foi proposta, no fim dos anos 80, por Alan Wolfe, professor de sociologia e ciência política da New School for Social Research. *'The sheer complexity of modern forms of social organization creates an ever-widening circle of newer obligations beyond those of family and locality. (...) The problem is not that modernity undermines morality but that modernity displaces moral discourse into new – one is tempted to say modern – forms. (...) Liberal democracies face discontents because they tend to rely on either individualistic moral codes associated with the market or collective moral codes associated with the state, yet neither set of codes can sucessfully address all the issues that confront society. (...)* É necessário, afirma este autor, *'to try to find a way of thinking about obligations to others that put into better balance individual needs and collective restraints. Such an approach – to the degree that it calls on individuals to rely on self-restraint, ties of solidarity with others, community norms, and voluntary altruism – finds its roots in a historic concern with civil society (meu grifo). (...) 'To revive notions of moral agency associated with civil society is (...) to move away from techniques that seek to displace moral obligations by treating them purely as questions of economic efficiency and public policy. (...) The question facing modern liberal democrats is whether they can live in societies organized by states and markets and yet also recognize that reliance on states and markets does not absolve them of responsibility for their obligations to*

others – on the contrary, this responsibility becomes all the more necessary[3].

Nos Estados Unidos, as raízes da participação cidadã se confundem com a própria gênese da sociedade norte-americana. Estudiosos do chamado 'setor não-lucrativo' ou 'voluntário' habitualmente recorrem a uma citação de Tocqueville para ilustrar a importância e permanência nos Estados Unidos de todo um conjunto de organizações cuja visibilidade tende a ser ofuscada pela preeminência do Estado e do Mercado.

Em sua obra *Democracy in America*, redigida em 1835, Tocqueville analisava a existência de uma rede vibrante de organizações voluntárias, por ele qualificadas de *moral associations*, baseadas nos valores da compaixão, solidariedade e responsabilidade para com o outro. A seu ver, o dinamismo destas associações era fator essencial para fortalecer a democracia e limitar o crescimento do poder governamental. *'Nothing more deserves attention than the intellectual and moral associations in America. American political and industrial associations easily catch our eyes, but the others tend not to be noticed. And even if we do not notice them, we tend to misunderstand them, hardly ever having seen anything similar before. However, we should recognize that the latter are as necessary as the former to the American people; perhaps more so. In democratic countries, knowledge of how to combine is the mother of all other forms of knowledge; on its progress depends that of all the others*[4].

Historiadores como Daniel Boorstin recuam ainda mais longe no tempo ao afirmar que, nos Estados Unidos, "*communities were voluntary and arose before government. There were many groups of people with a*

---

3) WOLFE, Alan. *Whose Keeper? Social Science and Moral Obligation*. Berkeley and Los Angeles, University of California Press, 1989; pp. 3-19. Não por acaso Alan Wolfe foi convidado por ONGs brasileiras para proferir a Conferência de abertura do Primeiro Encontro Internacional de ONGs e o Sistema das Nações Unidas sobre Desenvolvimento, Cooperação Internacional e as ONGs no Brasil, realizado no Rio de Janeiro em 1992.

4) citado por RIFKIN, Jeremy. *The End of Work*. New York, Putnam, 1996. p. 243.

common sense of purpose and a feeling of duty to one another before there were political institutions forcing them to perform their duties"[5]. No entanto, apenas a partir dos 70 começa a haver um esforço consciente para assegurar visibilidade e reconhecimento ao setor voluntário e não-lucrativo.

Coube a John D. Rockefeller 3rd. cunhar a expressão 'terceiro setor' (third sector) num texto publicado em 1978. " *We Americans have always taken pride in the vitality of our country. Yet, too often we fail to recognize one of the main reasons for that vitality: the fact that we have developed over the two centuries of our existence a remarkable three-sector system. Two of the sectors are instantly recognizable to everyone – business and government. But the third is so neglected and so little understood that I am tempted to call it "the invisible sector". The third sector is the private nonprofit sector. The sector includes tens of thousands of institutions absolutely indispensable to community life all across the nation – churches, hospitals, museums, libraries, private colleges and universities, theater groups, symphony orchestras, and social service organizations of many kinds. All of these depend for their survival on the voluntary contributions of time and money by individual citizens. The third sector is also the seedbed for organized efforts to deal with social problems. All of the most important contemporary "movements" have sprung from it – civil rights, consumerism, women's rights, the environment and many others. At the heart of the third sector is individual initiative and a sense of caring*"[6]

John D. Rockefeller 3rd foi o principal inspirador da Commission on Private Philanthropy and Public needs, que publicou em 1975 o primeiro estudo detalhado sobre o alcance e importância das iniciativas privadas com sentido público na sociedade americana e seu relacionamento com o governo. Significativamente intitulado *The Third*

---

5) BOORSTIN, Daniel. "From Charity to Philanthropy" in O'CONNELL, Brian (org.). *America's Voluntary Spirit*. New York, The Foundation Center, 1993. p. 131.

6) ROCKEFELLER, John D. 3rd. "The Third Sector" in O'CONNELL, Brian (org.). *America's Voluntary Spirit*. New York, The Foundation Center, 1993. pp. 355-357

Sector, o estudo partia da constatação que "*on the map of American society, one of the least charted regions is variously known as the voluntary, the private nonprofit or simply the third sector. Third, that is, after the often overshadowing worlds of government and business. While these two other realms have been and continue to be microscopically examined and analyzed and while their boundaries are for the most part readily identified by experts and laymen alike, the third sector – made up of non-governmental, nonprofit associations and organizations – remains something of a terra incognita, barely explored in terms of its inner dynamics and motivations, and its social, economic and political relations to the rest of the world. (...) Yet it is within this institutional domain that nearly all philanthropic input – giving and volunteering – is transformed into philanthropic output – goods and sevices for ultimate beneficiaries*". Este estudo, até hoje considerado como um marco no processo de reconhecimento público da importância do Terceiro Setor nos Estados Unidos, enunciava como principais funções das organizações de cidadãos "*initiating new ideas and processes, developing public policy, supporting minority or local interests, providing services that the government is constitutionally barred from providing, overseeing government, bringing the sectors together, furthering active citizenship and altruism*"[7]

Outro traço característico do modo de atuação do "terceiro setor" nos Estados Unidos e que vai influenciar o fenômeno da participação cidadã em escala global é a relevância do papel desempenhado por fundações privadas empresariais. O setor privado norte-americano foi pioneiro na constituição de entidades autônomas através do qual empresas exprimem sua responsabilidade social, tanto a nível comunitário quanto em relação a causas nacionais como a luta pelos direitos civis. A partir da segunda metade dos anos 60, sem dúvida influenciadas pela onda de ativismo social que varre a própria sociedade

---

7) COMMISSION ON PRIVATE PHILANTHROPY AND PUBLIC NEEDS. "The Third Sector" in O'CONNELL, Brian (org.). *America's Voluntary Spirit*. New York, The Foundation Center, 1993. pp. 299-314

norte-americana, várias destas grandes fundações – como Ford, Rockefeller, Kellogg e MacArthur – desenvolvem ou ampliam seu apoio a projetos e programas fora dos Estados Unidos ligados a suas pautas de ação internas.

O combate ao racismo e ao colonialismo, a promoção dos direitos das mulheres, a preservação do meio ambiente e a valorização dos direitos dos consumidores são exemplos de temáticas que, num primeiro momento, mobilizaram recursos e energias no interior da sociedade americana para, em seguida, se transformarem em programas de alcance internacional. A referência a um exemplo brasileiro é suficiente para ilustrar a importância da solidariedade e apoio externo em situações críticas. O CEBRAP, criado sob a liderança de Fernando Henrique Cardoso em São Paulo, no início dos anos 70, como espaço de reflexão crítica para cientistas sociais proscritos da Universidade pelo regime autoritário, não teria sobrevivido sem o significativo apoio financeiro recebido da Fundação Ford.

Se a participação dos cidadãos é contemporânea da própria constituição da nação nos Estados Unidos, na Europa ela está associada, mais de perto, aos grandes movimentos cívicos de democratização da sociedade a partir das últimas décadas do século XIX. Um exemplo interessante é o caso dos países nórdicos, particularmente a Suécia. Neste país, foi a ação convergente de uma série de auto-denominados *movimentos populares* que explica a profundidade do processo de transformação de uma sociedade elitista e excludente que veio culminar, mais tarde, na construção do modelo social-democrático de *Welfare State*.

No caso sueco, juntaram-se atores sociais tão diversos quanto as organizações sindicais, movimentos cooperativos, movimentos pela desestatização e liberdade de religião (*free churches*), movimentos pela democratização do acesso à educação (*folk high schools*) e grupos de combate ao alcoolismo. A social democracia nórdica tem suas raízes nestas experiências de participação direta dos cidadãos nas mais diferentes esferas da vida social e representa outro exemplo significativo da tendência de estender à esfera pública valores inerentes aos espaços

privados.' *In its early formulation the welfare state borrowed the language of the family; it was, according to the Swedish leader Per Albin Hansson in the 1920s, a folkhem, or people's home. "In a good home," Hansson noted, "equality, consideration, cooperation, and helpfulness are the guiding rules"*[8]

A Holanda merece menção como outro país europeu cuja sociedade é profundamente influenciada pela participação dos cidadãos e de suas organizações no âmbito interno. A tradição de respeito à liberdade de pensamento, autonomia e tolerância que marca a história dos Países-Baixos explica, muito provavelmente, um protagonismo internacional que vai bem além do peso político e econômico específico do estado holandês.

Não por acaso, foram cidadãos das grandes democracias ocidentais que, movidos por uma sensibilidade crescente em relação a questões de interesse global e por uma noção revigorada de solidariedade internacional, lideraram o processo de constituição de uma nova geração de ONGs com forte protagonismo na esfera mundial. Anistia Internacional foi criada em 1961. Várias das ONGs com mais expressivo protagonismo global, como Greenpeace, Friends of the Earth, Save the Children e Médecins sans Frontières, estruturam-se ao longo dos anos 70.

Este processo de constituição de novas entidades combina-se, no caso europeu, com a revitalização do papel desempenhado por agências privadas atuantes no campo da ajuda ou cooperação ao desenvolvimento, como NOVIB na Holanda, Christian Aid e Oxfam na Inglaterra, Développement et Paix no Canadá, Brot fur die Welt na Alemanha ou Comité Catholique contre la Faim et pour le Développement na França. A exemplo do papel desempenhado pelas fundações empresariais norte-americanas, estas agências de ajuda e cooperação, em sua maioria vinculadas a igrejas, canalizarão, em nome da solidariedade internacional, um volume expressivo de recursos para as ONGs que, a partir do início dos anos 70, começam a se estruturar como

8) citado por WOLFE, Alan, *op. cit.*, p. 133-134

espaços de resistência e denúncia de regimes autoritários e lugar de experimentação de alternativas populares de desenvolvimento. Sem o constante apoio financeiro das agências de cooperação internacional, a Vicaría de la Solidaridad e, seu sucedâneo, o Comité pró-Paz, não teriam cumprido um papel insubstituível na promoção dos direitos humanos nos tempos mais duros da ditadura militar no Chile.

No países do Sul e na Europa do Leste, participação dos cidadãos e sociedade civil são, via de regra, fenômenos bem mais recentes do que nas democracias ocidentais e com trajetórias históricas diversas. As duas grandes forças mobilizadoras de energias e recursos nestas partes do mundo foram a resistência ao Estado autoritário e a busca de formas alternativas de desenvolvimento com participação popular.

Passada a euforia com a descolonização e com as perspectivas de um desenvolvimento capaz de democratizar sociedades 'dependentes e desiguais', na virada dos anos 70 a grande maioria dos países do então chamado Terceiro Mundo estava submetida a regimes autoritários, caracterizados por um profundo divórcio entre Estado e cidadania. Evidentemente era esta tambem a situação prevalecente, desde o início da guerra fria, nos países da Europa do Leste sob dominação da União Soviética.

O bloqueio dos canais tradicionais de participação e representação popular como partidos políticos e sindicatos de trabalhadores vai, paradoxalmente, favorecer o lento processo de reconstrução da sociedade a partir de micro-experiências de auto-organização dos cidadãos para reivindicar direitos e exercer liberdades. Por oposição ao Estado autoritário, participação cidadã passa a ser sinônimo de construção de uma sociedade civil autônoma e independente, fenômeno em boa medida inédito na maior parte dos países em desenvolvimento.

Por caminhos imprevistos, na América Latina e na Europa do Leste o conceito clássico de "sociedade civil", formulado por Gramsci, como lugar social de construção de uma nova hegemonia e de questionamento dos aparelhos repressivos do Estado através da ação de organismos aos

quais se adere voluntariamente, vai servir de referência comum para um amplo processo de resistência a regimes autoritários. Tanto na Polônia quanto no Brasil, para se tomar dois casos exemplares, marxistas libertários e cristãos engajados alinham-se na vanguarda deste fenômeno de ampliação dos espaços de liberdade e participação social.

Até aqui todas as experiências referidas ocorreram no chamado mundo ocidental. De fato, participação cidadã e sociedade civil são conceitos cuja gênese e desenvolvimento pertencem ao contexto histórico ocidental. Não por acaso, sua pertinência é bem mais problemática no contexto da sociedades da Ásia, África e mundo islâmico. No caso específico da Ásia, a importância da comunidade local enquanto célula básica de numerosas sociedades fez com que, em países como Índia, Bangladesh e Filipinas, a ênfase das organizações não-estatais incidisse na construção de alternativas aos modelos centralizados de desenvolvimento mediante o apelo à participação popular a nível local. O exemplo mais frequentemente invocado destes projetos alternativos de desenvolvimento é o programa desenvolvido pelo Grameen Bank no Bangladesh que garantiu o acesso de comunidades rurais ao crédito produtivo. Inicialmente apoiadas por algumas poucas agências privadas de desenvolvimento, estes projetos inovadores lograram envolver milhares de comunidades e milhões de beneficiários, e são hoje reconhecidos e valorizados por instituições multilaterais do porte do Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento.

A trama da participação cidadã se tece, portanto, a partir de múltiplos fios. Suas raízes profundas encontram-se nos espaços e circuitos da sociedade civil ou do terceiro setor, vale dizer em estruturas que se construíram historicamente no interior de sociedades nacionais. A grande ruptura que marca as últimas três décadas consiste na expansão, gradual e crescente, à esfera internacional deste compromisso com valores e causas de interesse público, antes vivenciadas sobretudo no plano local e nacional.

Este movimento de dentro para fora, de ampliação do alcance da participação cidadã para alem das fronteiras nacionais, exprime o

fenômeno inédito de construção consensual pela comunidade internacional de valores, princípios e normas de conduta de natureza universal que correspondem a direitos e necessidades básicas da humanidade. Temáticas como a proteção do meio ambiente e a defesa dos direitos humanos dão um novo conteúdo à noção de solidariedade internacional, introduzindo as noções de destino comum, cidadania global e gestão planetária.

Por outro lado, o fenômeno recente e massivo da participação cidadã em escala global vai ser facilitado e potencializado por um conjunto de grandes transformações que vão redefinir profundamente a geometria da ordem mundial e o padrão de relações internacionais estruturados em torno dos eixos do conflito Leste-Oeste e da oposição Norte-Sul. Globalização econômica e mundialização de problemas, redução do poder dos Estados nacionais e redefinição das estratégias de desenvolvimento social são fenômenos que, na sua interpenetração, explicam a configuração, sobretudo após 1989, de um ambiente internacional mais favorável ao protagonismo dos cidadãos.

Em suma, o protagonismo no plano internacional dos cidadãos e de suas organizações é tributário de dois grandes fenômenos: o extraordinário crescimento e diversidade da participação cidadã nos planos local e nacional, combinado com o reconhecimento de que a grande maioria dos problemas que afetam a humanidade neste fim de século não só transcendem as barreiras e competências dos estados nacionais como não podem ser resolvidos apenas por ações de governo ou mecanismos de mercado.

2. Globalização econômica e universalização de valores: o ponto de vista da humanidade

É quase um lugar comum caracterizar as últimas duas décadas como a era da globalização. Não é, evidentemente, o objeto do presente trabalho analisar o processo pelo qual a crescente internacionalização dos circuitos produtivos, financeiros e tecnológicos engendra a formação de uma economia global de mercado. Mas não são apenas capitais,

produtos e inovações tecnológicas que circulam, de modo cada vez mais desimpedido, na economia-mundo. Fluxos de informação e de pessoas tambem circulam com uma intensidade sem precedentes. Destruição do meio ambiente, explosão demográfica, imigração clandestina, terrorismo, tráfico de drogas são problemas que não se submetem aos controles e limites dos Estados nacionais. São tambem questões de tal complexidade que seu enfrentamento ultrapassa claramente os recursos de qualquer Estado por mais poderoso que seja.

A internacionalização dos fluxos tecnológicos e financeiros aumenta a fragmentação de cada sociedade em dois mundos que se afastam como se girassem em órbitas divergentes – o dos incluídos nos mecanismos globalizados do mercado e dos excluídos e, por isso mesmo, descartáveis. O contraponto desta lógica da exclusão é o aumento incontrolável dos fluxos migratórios, com todas suas consequências de negação de direitos, conflitos étnicos, racismo e intolerância. As doenças tampouco respeitam fronteiras e a intensificação da mobilidade populacional agrava a probabilidade de sua expansão em escala mundial. São cada vez maiores o poder e o impacto a nível global de fenômenos como o narcotráfico e crime organizado, sustentados por cartéis e redes de interesse com ramificações internacionais que têm se mostrado mais poderosos que a capacidade de repressão das forças de segurança locais ou multinacionais.

Esta mundialização de problemas, no entanto, não se manifesta somente pelo lado negativo. As últimas duas décadas são também marcadas pela emergência de uma opinião pública internacional, portadora de uma consciência planetária. '*One world or no world*' – a expressão de Olof Palme exprime com nitidez a percepção de que, num mundo cada vez mais interdependente, fenômenos transnacionais requerem uma abordagem planetária.

A questões ligadas ao meio ambiente são, por certo, o exemplo paradigmático deste 'destino comum' compartido pela humanidade. O entendimento de que os sistemas vitais do planeta estão em interação e que as agressões a um determinado eco-sistema afetam o todo produz um

conjunto de rupturas conceituais: os recursos da Terra não são ilimitados, existem equilíbrios e limites que não podem ser ultrapassados, determinados danos podem ser irreversíveis, o micro está contido no macro e vice-versa.

Esta percepção é o resultado de um amplíssimo processo de amadurecimento suscitado por uma gama extremamente diversificada de ações e iniciativas, a grande maioria das quais fora do âmbito de governos. As denúncias da comunidade científica sobre os riscos do efeito-estufa, a publicação de relatórios sobre a evolução da situação ambiental em cada país, os gestos simbólicos dos militantes do Greenpeace de protesto contra os testes nucleares franceses no Pacífico ou matança dos bebês-foca, as mulheres do movimento Chipko no Quênia que se amarraram em árvores para impedir sua derrubada, a mobilização de crianças e jovens em defesa da fauna e da flora, o choque da comunidade internacional frente a tragédias como as de Seveso, Bhopal ou Tchernobyl – enfim, é da combinação imprevista e imprevisível deste conjunto de fatos e iniciativas que emerge e se consolida uma consciência planetária. Não há evidentemente nenhum sentido de hierarquia ou planejamento que explique uma tal multiplicidade de ações diversas e espontâneas. E, no entanto, como diz bem o slogan "*act locally, think globally*", elas se somam e se reforçam, se interligam e se completam. A questão do meio ambiente atravessa as divisões políticas tradicionais, questiona a preeminência do econômico, introduz a noção de solidariedade para com as gerações futuras.

O surgimento dos partidos Verdes em vários países europeus, a mobilização do mundo empresarial em torno ao tema, a criação em diferentes estruturas governamentais de ministérios e departamentos de proteção ao meio ambiente, as conferências internacionais sobre o tema constituem desdobramentos políticos e institucionais relevantes mas que não obscurecem o fato de que foram, sobretudo, os cidadãos do planeta que, por suas múltiplas iniciativas, asseguraram a inclusão da temática como preocupação global prioritária.

Este percurso de duas décadas culmina na Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento. Na Rio-92 são assinados os

mais importantes acordos ambientais globais da história da humanidade: as Convenções do Clima e da Biodiversidade, a Agenda 21, a Declaração do Rio para Meio Ambiente e Desenvolvimento, e a Declaração de Princípios para Florestas. Não obstante a amplitude e relevância destes documentos, provavelmente o fenômeno mais importante não se passou no Riocentro, sede da Conferência oficial, nem sequer no aterro do Flamengo, onde se realizou o Forum Global, com a participação de milhares de organizações de cidadãos. Muitíssimos outros grupos exprimiram suas opiniões em encontros e manifestações realizados ao longo de todo o processo de preparação da Conferência. O essencial, porém, já havia acontecido e continuaria a produzir seus efeitos depois da Rio-92: a elaboração, no plano da opinião pública internacional, de uma agenda comum de salvação da Terra.

A emergência desta opinião pública, portadora de uma demanda de 'gestão planetária', eis o fato radicalmente novo. Neste sentido, para além das decisões tomadas pelos governos que se consubstanciam em acordos e compromissos de ação, a agenda do meio ambiente foi elaborada gradualmente ao longo de uma trajetória que teve, no Rio, seu ponto alto mas, de nenhum modo, seu ponto final. Divergências entre Estados não bloquearam o processo de negociação; as dúvidas que, cinco anos depois, se acumulam sobre os resultados concretos alcançados na implementação dos protocolos assinados no Rio, não invalidam os ganhos alcançados. A preocupação com o meio ambiente foi assumida por crianças e jovens, entrou nos currículos escolares, transformou profundamente comportamentos quotidianos [9].

9) Coerente com seu objeto - global, complexo e sistêmico - a ecologia produziu transformações, muito provavelmente irreversíveis, nos modos tradicionais de ver, pensar e abordar problemas. Ao combinar meio ambiente e desenvolvimento, proteção da natureza e melhoria da qualidade de vida, modelos de consumo e mecanismos de reprodução da pobreza, população e tecnologia, os enfoques setoriais e especializados cedem lugar a abordagens que buscam compreender como interações múltiplas se dão no interior de uma dinâmica global. Cada uma destas grandes questões passa a ser percebida tanto como um problema autônomo e como uma variável em interação com todas as demais. Um novo paradigma se afirma, valorizando as noções de abertura, indeterminação e interação em detrimento das relações lineares de causa e efeito.

Ao comentar o impacto da Conferência, Celso Lafer qualifica a Rio-92 como um *"evento matriz"* que propiciou uma *"enorme elaboração de princípios-guia"*, reveladores de *"uma nova concepção de mundo"*. Neste sentido, *"os ganhos conceituais na Rio 92 representam uma nova sensibilidade em escala mundial em relação à matéria"*[10].

Se a temática do meio ambiente exprimiu, através da noção de desenvolvimento sustentável, a solidariedade para além do tempo presente com o bem estar das gerações futuras, a temática dos direitos humanos, ao afirmar sua indivisibilidade e universalidade, consagra a noção de solidariedade para além das fronteiras nacionais em torno a valores básicos comuns. Aqui tambem foi longo o caminho percorrido desde os anos 60 e decisivo o papel desempenhado por organizações como Anistia Internacional, Comissão Internacional de Juristas, Federação Internacional dos Direitos Humanos e, mais recentemente, Human Rights Watch.

Anistia Internacional, com sede em Londres, é uma organização que conta hoje com mais de 1,100,000 membros individuais, espalhados por mais de 50 seções nacionais. Cada indivíduo participa de um grupo local cuja função primeira é 'adotar' prisioneiros políticos e escrever cartas em seu favor. No tempo da guerra fria, em princípio cada grupo deveria se interessar pela sorte de três pessoas, uma delas vítima de repressão política em países do Ocidente, outra em países do bloco socialista, a terceira em países ditos não-alinhados.

Quando estas 'cartas de liberdade' começaram a ser enviadas, a comunidade internacional não dispunha de instrumentos eficazes para pressionar governos que violavam os direitos de seus próprios cidadãos. Não obstante, escrever uma carta era um gesto ao alcance de qualquer pessoa. Repeti-lo incansavelmente, sem se deixar abater pela ausência

---

10) LAFER, Celso. in *Definindo uma Agenda de Pesquisas sobre Desenvolvimento Sustentável*. Brasília. Fundação Alexandre de Gusmão. 1996. p. 27.

de resposta, quebrava o silêncio sobre uma prática repressiva, exprimia uma solidariedade básica para com a vítima e representava a aposta na idéia que mesmo o regime mais repressivo dificilmente deixa de se sentir incomodado frente à denúncia documentada e persistente de casos concretos de violação grave de direitos.

As circunstâncias de cada prisioneiro iluminam a realidade do país. A denúncia de cada caso é uma afirmação do valor universal dos direitos humanos. Cada vitória alcançada reforça o comprometimento com uma causa comum que transcende as situações e contextos nacionais. Esta multiplicidade de iniciativas, por sua vez, fortalece a ação das ONGs nos espaços e estruturas multilaterais que se ocupam da questão que vão, aos poucos, ampliando sua competência para examinar situações concretas de graves violações de direitos.

Mais ainda que na temática do meio ambiente, a aceitação pelos Estados da legitimidade do sistema internacional de defesa e promoção dos direitos humanos consagra o reconhecimento pela comunidade internacional de um 'ponto de vista da humanidade'. Meio ambiente e direitos humanos são, portanto, os temas precursores de uma nova agenda internacional, na qual questões levantadas por cidadãos e que exprimem necessidades básicas da humanidade ganham uma centralidade antes detida pelos conflitos inter-estatais.

A abordagem dos chamados 'temas globais' coincide com as grandes mudanças produzidas na ordem internacional pelo colapso do bloco socialista e consequente superação do conflito Leste/Oeste. Na lógica bipolar dos blocos em conflito, as violações de direitos eram sempre atributos do adversário. Por outro lado, o reconhecimento das interrelações entre meio ambiente e desenvolvimento bem como entre direitos humanos, democracia e desenvolvimento, princípios orientadores das pautas das Conferências do Rio e de Viena, abre perspectivas inesperadas para uma renovação do diálogo Norte/Sul, que vai levar a uma inversão da tendência que começava a se generalizar de atribuir aos países do Sul a responsabilidade pelos grandes problemas mundiais.

De fato, ao longo dos anos 80, uma leitura unilateral, simplificadora e auto-referida do fenômeno da mundialização estava levando segmentos crescentes da opinião pública dos países mais desenvolvidos a identificar os países em desenvolvimento – e suas populações – como fatores de desequilíbrio e instabilidade da ordem internacional. Seriam estes países, com seu comportamento irresponsável, os principais culpados por fenômenos tão variados quanto a degradação ambiental, proliferação nuclear, tráfico de entorpecentes ou emigração clandestina. Combinada com uma posição intransigente frente às demandas históricas por um acesso mais equitativo aos recursos financeiros e tecnológicos bem como por regras mais favoráveis de comércio internacional, sintetizados na reivindicação por uma 'nova ordem econômica internacional', esta postura do Norte estava engendrando, nos países do Sul, um perigoso sentimento de exclusão, de perda de lugar no mundo e de perspectiva de futuro.

Ao comentar em 1992 as perspectivas e possibilidades da inserção internacional do Brasil, Celso Lafer referiu-se à necessidade imperiosa de uma 'relegitimação' da perspectiva do Sul na ordem do mundo pós-guerra fria. "*O conflito Leste-Oeste, durante a sua vigência, estruturava e condicionava até certo ponto o tema Norte-Sul. Assim, o Movimento Não-Alinhado, no campo político, e o Grupo dos 77, no campo econômico, retiravam grande parte de sua relevância do caráter de terceira força que apresentavam em face do chamado Primeiro Mundo e do mundo socialista. O jogo tripartite possibilitado pela existência desses três agrupamentos de países se viu reduzido a um novo jogo binário opondo, para alguns, um Norte reconciliado em suas metades Leste e Oeste a um Sul pobre, heteróclito e ameaçador. Foi em função dessa nova realidade que o tema Norte-Sul deixou de ter a exclusiva dimensão de uma cobrança coletiva do Sul ao Norte – tanto capitalista como socialista – por recursos financeiros e tecnológicos, por mais cooperação para o desenvolvimento em suma – e passou a ter também a dimensão de uma cobrança do Norte ao Sul, por mais respeito aos direitos humanos, adesão à não-proliferação de armas de destruição em massa, combate ao narcotráfico e livre comércio. Daí uma paradoxal inversão de 'cobranças' que contribuiu, num primeiro momento, para deslegitimar a perspectiva*

do Sul no plano mundial' (...). Neste quadro, uma de nossas principais tarefas é justamente a de buscar 'relegitimar' em outros moldes a perspectiva do Sul na ordem mundial'[11]

Primeiras grandes conferências multilaterais do mundo pós-guerra fria, a Rio-92 e a Conferência de Viena sobre Direitos Humanos possibilitam uma confluência deste olhar da humanidade sobre questões de interesse global com o ponto de vista de países, como o Brasil, para os quais a temática do meio ambiente é indissociável da promoção do desenvolvimento, do mesmo modo que a defesa dos direitos humanos é indissociável do fortalecimento da democracia e do reconhecimento do próprio direito ao desenvolvimento. Neste sentido, a agenda transdisciplinar e consensual dos anos 90, longe de refletir os interesses exclusivos dos países desenvolvidos, aponta no sentido de novas formas de relacionamento e colaboração internacional.

Em outra passagem do texto citado acima, Celso Lafer observa que *"a Agenda 21 aprovada na Conferência do Rio, justamente por configurar uma macro-agenda, uma agenda equilibrada que exprime a necessidade da negociação global em torno das questões inerentes à problemática Norte-Sul, incorpora esse elemento de visão do futuro ao consolidar um programa de princípios de cooperação capazes de alterar a dinâmica simplista das relações de custo-benefício. A Agenda 21 funcionou, na prática, como exercício de negociação global. A última tentativa de implantar esse conceito havia ocorrido na Conferência de Cancún sobre o Diálogo Norte-Sul, com resultados, como se sabe, frustrantes. Desta feita, na Conferência do Rio nenhum Estado agiu como superpotência, inclusive porque o tema do meio ambiente, em si mesmo, mostra que todos os países têm, simultaneamente, interesses gerais e interesses específicos, e não apenas as grandes potências, segundo a definição clássica que se constuma atribuir aos Estados com esse status internacional. Ou seja, configurou-se na Conferência do Rio uma situação em que se compatibilizaram dois planos distintos da política externa: o*

---

11) LAFER, Celso. "Perspectivas e possibilidades da inserção internacional do Brasil". *Política Externa*, Vol. I, n. 3, dezembro 1992-fevereiro 1993, p. 109.

do pensar o universal – o interesse coletivo – e o do cogitar sobre o específico – o interesse nacional ou regional"[12].

O protagonismo das organizações de cidadãos foi um fator essencial na reversão desta tendência à marginalização dos países do Sul e afirmação de uma agenda comum, fundada em valores universais e aberta sobre o futuro. Por um lado, ONGs dos países desenvolvidos exerceram forte pressão sobre seus respectivos governos para sensibilizá-los a respeito das exigências de uma agenda global. O exemplo mais notável, neste sentido, foram as críticas formuladas pelas organizações ambientalistas internacionais à posição negativa do governo norte-americano na Rio-92. Por outro lado, o início do ciclo de conferências globais coincidiu com imensos progressos no plano do restabelecimento da democracia em grande número de países do Sul. A queda dos regimes autoritários, sobretudo na América Latina, Europa do Leste e alguns países asiáticos, abriu a perspectiva para interações construtivas entre ONGs e governos no plano interno, o que veio reforçar sobremaneira a credibilidade e capacidade de atuação destes países na cena internacional.

Uma extraordinária "onda democratizadora" atravessou praticamente todos os continentes ao longo dos últimos vinte anos. O processo começou na Europa com a queda dos regimes autoritários da Grécia (1974), Portugal (1975) e Espanha (1977). Os anos 80 foram marcados na América Latina por uma sucessão de transições democráticas, algumas "lentas e graduais" como no Brasil, outras decorrentes de colapso na ordem autoritária como na Argentina pós-Malvinas. No *annus mirabilis* de 1989, ocorreu o impensável na Europa do Leste com a solidez do socialismo real se desmanchando no ar. Na Ásia, a pressão popular restabeleceu a democracia em países-chave como as Filipinas (1986) e Coréia do Sul (1992). A superação do apartheid na África do Sul completa esta série de exemplos significativos de uma tendência geral que, no entanto, tem ainda suas zonas de sombra e seus contra-exemplos, como no caso da China.

---

12) *idem*, pp. 115-116.

São múltiplos e diversos, evidentemente, os fatores que contribuíram para este colapso generalizado de regimes autoritários. Em quase todos os casos, no entanto, a pressão dos cidadãos por mais liberdade e participação desempenhou um papel significativo e, por outro lado, encontra no regime democrático um campo muito mais fértil para seu fortalecimento. Uma vez mais cabe fazer referência aqui ao entrelaçamento entre dinâmicas internas e dinâmicas internacionais. O êxito de cada um destes processos internos de transição democrática reforça o consenso crescente, no plano internacional, em torno das noções de direitos humanos, democracia e pluralismo político. Reciprocamente, a força deste consenso é um poderoso fator de pressão para que acordos democráticos sejam alcançados mesmo nos contextos nacionais mais conflitivos, como o dos países da América Central.

A crise do *Welfare State* no Ocidente é a outra face deste recuo generalizado do Estado. A partir das administrações Reagan nos Estados Unidos e Thatcher na Inglaterra amplia-se a percepção das desvantagens e riscos inerentes à manutenção de um aparelho estatal percebido como hipertrofiado, custoso, burocrático e ineficiente. Do ponto de vista do presente trabalho, a pergunta pertinente consiste em analisar se a tendência por 'menos Estado' significa apenas 'mais Mercado' ou se a redefinição do papel do Estado não oferece também novas oportunidades para o fortalecimento do protagonismo cidadão.

Responder a esta questão implica uma interrogação sobre os limites do Mercado. É inquestionável que o contraponto da globalização econômica tem sido o aumento, no interior de cada sociedade e no mundo com um todo, dos fenômenos do desemprego estrutural e da exclusão social. É crescente a percepção que o livre jogo dos mecanismos de mercado não é capaz de reverter estas tendências. A centralidade da luta contra a pobreza e o desafio de combinar eficiência econômica com solidariedade social recolocam a necessidade de uma redefinição de papéis e responsabilidades entre Estado, Mercado e Terceiro Setor.

Nos países mais desenvolvidos, os dados disponíveis mostram que cresce o protagonismo espontâneo dos cidadãos a despeito de – e

talvez como alternativa a – uma crise dos mecanismos clássicos de participação política. Enquanto aumenta o número de cidadãos que participam de iniciativas voluntárias em favor do interesse público, decresce a militância em partidos políticos e sindicatos, e, em certos casos, até mesmo o número de eleitores que comparece às urnas. Neste sentido, a participação cidadã pode ser vista como uma contra-tendência ao sentimento difuso de distanciamento do cidadão frente ao Estado e um fator potencial de renovação e revigoramento da vida democrática nas sociedades de massa contemporâneas.

Nos países do Sul, as estratégias de desenvolvimento social estão passando por uma profunda revisão em função de um conjunto de fatores que vão desde o custo social das políticas de ajuste estrutural até o reconhecimento dos limites da capacidade de ação do Estado. Agências multilaterais de desenvolvimento como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento enfatizam como um dos fatores decisivos do sucesso de qualquer programa de desenvolvimento o envolvimento em seu planejamento e implementação das populações e comunidades beneficiárias. Esta valorização da participação local desenha um novo papel de parceria e intermediação a ser desempenhado junto ao Estado pelas organizações da sociedade civil.

Frente a estas tendências, a opção ideológica entre alternativas que, ao tempo da Guerra Fria, pareciam excludentes – Estado ou Mercado – cede lugar ao reconhecimento da necessidade e limites tanto do Estado quanto do Mercado e à busca de novas interações e regulações entre os três setores – Estado, Mercado e Terceiro Setor.

3. A emergência de uma esfera pública internacional

Uma das consequências conceituais mais originais desta multiplicação de iniciativas que os cidadãos e suas organizações empreendem, no contexto de suas respectivas sociedades, em prol do interesse comum é o questionamento da dicotomia entre público e privado, na qual 'público' é associado a Estado e 'privado' a empresa ou Mercado. A proliferação de iniciativas privadas com sentido

público demonstra que é possível agir no espaço público sem ser Estado, do mesmo modo que é possível funcionar como entidade privada sem visar ao lucro. Ou seja, o protagonismo dos cidadãos dá origem ao que poderia ser qualificado como uma 'esfera pública não estatal'.

O conjunto de fenômenos, processos e tendências descritos neste capítulo faz crer que esta mesma reconceituação possa ser estendida ao plano internacional. A participação e influência crescente no plano mundial de atores que não são nem governo nem empresa transnacional justificam a referência à emergência de uma 'esfera pública internacional'.

Um dos poucos autores a explorar este conceito e suas implicações foi Luciano Martins, em conferência pronunciada em 1992 sobre as transformações suscitadas na geometria mundial de poder e nas relações internacionais pela implosão do sistema soviético. Com base na distinção formulada por Stanley Hoffman sobre as duas 'realidades' constitutivas do que este autor chama de '*international milieu*' – a das relações inter-Estados nacionais e a das relações transnacionais – Luciano Martins observa que o crescimento do comércio internacional e o movimento de investimentos e fluxos financeiros para além das fronteiras nacionais não só integraram o mercado capitalista mundial como deram origem a novos tipos de relações e atores transnacionais. "*A revolução tecnológica operada nos meios de comunicação e o crescente intercâmbio de idéias, informações e pessoas através de fronteiras nacionais criaram múltiplos canais não-governamentais de interação e geraram demandas de novo tipo (inclusive reivindicações de extraterritorialidade) apresentadas como a expressão de uma consciência planetária*" (grifo meu).

Segundo Martins, duas consequências decorrem destes processos para as relações internacionais e para as prerrogativas clássicas do Estado-nação. De um lado, temas que não faziam parte de agenda diplomática, ou eram tratados como questões internas de cada país, "*passaram a integrar uma esfera política, que talvez se possa chamar de 'pública-internacional'. De outro lado, decisões fundamentais relativas*

a investimentos, fluxos financeiros e transferências de tecnologia, passaram para o domínio do 'privado-transnacional'" (grifos meus)[13].

A forma pela qual estes atores-cidadãos agem no plano internacional guarda uma forte semelhança com seu modo de atuação no plano interno. Como já foi dito, espontaneidade, autonomia e diversidade são traços distintivos das organizações criadas por cidadãos. Estas organizações são o que fazem. Ou seja, não pedem licença para existir, existem enquanto persistir a vontade de participação de seus integrantes e sua maior ou menor legitimidade se dá em função do apoio que suscitam e do impacto gerado por suas ações.

Por esta razão, apresentam níveis ou graus muito diversos de formalização institucional. Num extremo do espectro aparecem organizações com uma presença internacional contínua e marcante, como Anistia Internacional, Greenpeace e Save the Children, cuja estrutura combina escritórios centrais com representações ou seções em diferentes países. No outro extremo fervilha uma miríade de grupos e instituições com objetivos mais focalizados e *constituencies* locais mas que tambem se fazem presentes na cena internacional em momentos excepcionais. As grandes conferências foram momentos efêmeros mas de altíssima participação e convergência. Já a interlocução regular com o sistema das Nações Unidas exige uma solidez institucional que ultrapassa os recursos de muitas ONGs.

Confrontadas ao desafio de construir canais e mecanismos que facilitassem uma atuação eficiente no plano externo e, em particular, uma interlocução regular com o sistema das Nações Unidas, as ONGs foram elaborando ao longo dos anos formas originais de comunicação e relacionamento, sintetizados na expressão *networking*. Redes, coalizões e alianças dos mais variados tipos serviram como instâncias aglutinadoras de um mundo marcado por uma irredutível diversidade. Como, neste mundo, a questão da representatividade é rigorosamente

13) MARTINS, Luciano. "Ordem internacional, interdependência assimétrica e recursos de poder", L. Martins, *Política Externa*, Vol. I, n. 3, dezembro 1992-fevereiro 1993, p.79.

insolúvel, estas redes têm sido mais espaços de circulação de informação e elaboração de reivindicações e propostas do que instâncias dotadas de real poder decisório.

Aliás, ao contrário do mundo governamental, o poder das ONGs é o poder dos cidadãos de tomar iniciativas por sua própria conta, de influenciar a opinião pública, governos e instâncias internacionais, de propor, cobrar e denunciar, mas não de exigir de outros o cumprimento de suas determinações. Paradoxalmente, nesta aparente falta de poder talvez resida sua maior força. Em sua infinita diversidade e relativa fragilidade, as ONGs são incontroláveis. Não falam em nome de outros nem por delegação de outros mas sim em seu próprio nome e esta fala múltipla, insistente, tem dado provas de um poder de persuasão e convencimento surpreendente.

Sua "pedagogia" valoriza as ações simbólicas, as iniciativas que, embora em escala pequena, afirmem concretamente os valores que se quer defender e promover. Neste sentido, seu modo de relacionamento e atuação se beneficia da revolução comunicacional e da circulação instantânea de informação inerente a este fim de século.

Claro que as ONGs não configuram um mundo puro, distinto e melhor que o das esferas do Estado e do Mercado. Poder e dinheiro, manifestações de autoritarismo e corrupção, riscos de manipulação ou simples incompetência estão presentes como em todo empreendimento humano.

Lester Salamon, um dos principais propagandistas das virtudes do mundo não-lucrativo, não deixa de chamar a atenção para mitos, simplificações e idealizações que ameaçam seu próprio futuro. "*The nonprofit sector has gained prominence as a fundamentally flexible and trustworthy vehicle for the realization of elemental human yearnings for self-expression, self-help, participation and mutual aid. With roots very often in religious and moral teachings, it has acquired a saintly self-perception and persona, and a certain romanticism now surrounds its presumed ability to change people's lives. Without denying the*

fundamental validity of this image, it is nevertheless important to recognize that these institutions have other sides as well. For all their much-vaunted flexibility, nonprofit organizations remain organizations. As they grow in scale and complexity, they are vulnerable to all the limitations that afflict other bureaucratic institutions - unresponsiveness, cumbersomeness and routinization. Nonprofit organizations may be less prone to these disabilities than government agencies, but they are hardly immune to the inevitable tensions that arise between flexibility and effectiveness, grassroots control and administrative accountability"[14]

Registradas essas ressalvas, é possível constatar que o protagonismo internacional das organizações de cidadãos representa uma inovação e uma complexificação da ordem internacional. A entrada em cena de novos atores, a construção gradual e consensual de uma nova consciência e um novo entendimento de problemas-chave para o destino da humanidade, a afirmação de um conjunto de valores de caráter universal, tudo isto enriquece a dinâmica das relações internacionais. Conceitos como 'sustentabilidade', 'equidade', 'universalidade e indivisibilidade de direitos', 'desenvolvimento humano' e 'gestão planetária' não teriam ganho o reconhecimento que têm hoje sem que homens e mulheres tivessem tomado a iniciativa de articulá-los e promovê-los, abrindo um inédito "campo argumentativo" na esfera internacional.

14) SALAMON, Lester M., "The Rise of the Nonprofit Sector", *Foreign Affairs*, Volume 73, Number 4, July-August 1994, pp. 118-119.

CAPÍTULO SEGUNDO

ONGs, SOCIEDADE CIVIL E TERCEIRO SETOR EM SEU RELACIONAMENTO COM O ESTADO NO BRASIL

1. A 'invenção das ONGs' – o tempo do 'serviço invisível', 'de costas para o Estado'

ONG, no Brasil, é uma palavra que veio a ser utilizada nos anos 80 para caracterizar um determinado tipo de entidades – ditas 'de assessoria e apoio' ou 'a serviço dos grupos e movimentos populares' – que, de modo quase invisível, havia começado a atuar 'de costas para o Estado' e 'nas bases da sociedade' durante o regime autoritário. O fenômeno precede o nome na medida em que, pelo menos até meados dos anos 80, uma ONG não nascia pronta e acabada.

Do ponto de vista da história contada por seus protagonistas, 'assessorias', 'projetos', 'centros' é que, gradualmente, foram se consolidando até 'virar ONGs'. De um ponto de vista retrospectivo mais amplo, o surgimento e multiplicação das ONGs constitui, por um lado, uma vertente significativa do processo de auto-estruturação de uma sociedade civil no contexto da luta pelo restabelecimento do Estado de Direito e, por outro lado, representa a emergência de um tipo específico de organização, marcada por um forte viés anti-Estado e cuja evolução vai configurar um sub-conjunto bem delineado no interior do campo mais amplo das entidades sem fins lucrativos. Em seu estudo pioneiro, significativamente intitulado *A Invenção das ONGs – do serviço invisível à profissão sem nome*[1] – Leilah Landim argumenta que a gênese do que

1) LANDIM, Leilah. *A Invenção das ONGs - do serviço invisível à profissão sem nome*. Museu Nacional, Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, Rio de Janeiro, 1993.

viriam a ser as ONGs brasileiras se confunde com a história da chamada 'educação popular'. Os personagens fundadores deste novo tipo de organização são os 'educadores de base', ou seja, professores, religiosos, trabalhadores sociais que, em sua grande maioria, haviam participado antes de 1964 dos programas de alfabetização de adultos inspirados por Paulo Freire, dos movimentos de cultura popular promovidos por organizações estudantis e governos estaduais como o de Miguel Arraes em Pernambuco bem como dos projetos de educação e desenvolvimento comunitário apoiados pela Igreja Católica.

Muitos destes 'agentes' tinham aprendido seu ofício em entidades como o MEB – Movimento de Educação de Base – e na FASE – Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional, ambas fortemente ligadas à Igreja e seu trabalho pedagógico de assistência e promoção social. O endurecimento do regime autoritário e o fechamento dos canais tradicionais de participação política, como partidos e sindicatos, leva estes militantes da 'conscientização' e da 'educação libertadora' a buscar novos modos de relacionamento com as comunidades populares. Depoimentos recolhidos por Leilah Landim são expressivos desta 'ida ao povo'. "*Nós somos as coisas que existem*" – os cursos e assessorias prestados às comunidades e suas lideranças. "*Não tínhamos então nada muito sistematizado, como o Movimento de Educação de Base conseguira fazer, poucos anos antes. Às vezes o que era esperado de nós era um curso de emergência sobre os usos do Método Paulo Freire; às vezes uma discussão sobre metodologias de trabalho com grupos populares*".

O canal para se chegar aos grupos populares era a relação de confiança e colaboração entre estes agentes e as pastorais populares através das quais a Igreja Católica começava a exprimir sua 'opção preferencial pelos pobres'. "*Quem sustentou o trabalho na época foram os anônimos da pastoral*". "*O que havia de 'trabalho popular' era, no fim de contas, o realizado nos espaços de Igreja, enquanto tempos de véspera de muita coisa 'nova' que aconteceria depois no campo dos movimentos sociais*". Estes espaços eram múltiplos: clubes de mães, círculos bíblicos. grupos de jovens, grupos de reflexão, cursos de alfabetização, associações populares de produção e auto-ajuda como

roças comunitárias e caixas coletivas, etc. *"De início, um pequeno grupo pioneiro de assessores, nucleados em torno da questão da educação popular, dispenderam enormes esforços, num trabalho totalmente voluntário. Durante a primeira metade dos anos 70, o mesmo pequeno grupo de assessores e alguns convidados eventuais se multiplicaram em viagens por todo o país, atendendo às solicitações de cursos, treinamentos, levantamentos da realidade, avaliações dos trabalhos em andamento e as frequentes análises de conjuntura. Tratava-se de contribuir na formação de critérios para a ação/reflexão de grupos organizados no espaço da pastoral popular católica".*

Neste contexto, produz-se uma convergência entre a noção de 'comunidade' enquanto locus do trabalho educativo, inerente à educação popular, e 'comunidade' como nova forma de ser Igreja na base, inerente à teologia da libertação. Em ambos os casos, a comunidade é formada por um conjunto de famílias e circunscreve um lugar de moradia. Está perto da casa e, ao menos nos centros urbanos, longe do local de trabalho. Num momento em que o regime autoritário reduzia a um mínimo a participação cívica no Estado e nas empresas, observa Rubem César Fernandes, a única saída era olhar numa outra direção: para baixo e para o plano local. *"Se agir sobre a sociedade como um todo – ou mesmo reivindicar no âmbito da empresa – já não era possível, quem sabe então as transformações pudessem ser preparadas numa outra escala de tempo, trabalhando-se pelas bases do edifício social. Valorizar a comunidade implicava, portanto, romper – e mais que isso, inverter – a tradição arraigada de ter o Estado e o mundo do trabalho como referências estratégicas para as lutas políticas e sociais"*[2].

"É na experiência dos fiéis reunidos que se encontra a Igreja viva", dizia Dom Paulo Evaristo Arns, para quem as comunidades de base representavam *"pontos de luz nas periferias escuras das grandes*

---

2) FERNANDES, Rubem C. *Privado Porém Público - o Terceiro Setor na América Latina*. CIVICUS: Aliança Mundial para a Participação dos Cidadãos. Rio de Janeiro. Relume Dumará, 1994. p. 34.

cidades", nas quais pessoas humildes ('o povo de Deus') se encontram para pensar e celebrar juntas. *"Povo pobre, não o povo em geral, coextensivo à sociedade, mas os pobres, aqueles que se encontram na base da pirâmide social, aqueles que mais sofrem as consequências de uma sociedade injusta, os oprimidos*[3]. As imagens utilizadas para definir esta 'nova forma de ser Igreja' parecem hoje, a um só tempo, ingênuas e comoventes. Acreditava-se estar em gestação uma nova Igreja, 'missionária e peregrina', com a vocação de 'serviço ao povo, dentro e junto com o povo', 'fermento na massa', 'água viva', 'fonte de esperança e certeza'; 'povo de Deus que peregrina, caminhamos na história, pelos caminhos do mundo, para anunciar a Boa Nova de que é mensageira'[4].

Com o apoio e a proteção da Igreja, o trabalho popular de 'assessores' e 'agentes' vai construindo uma rede invisível de conhecimentos e solidariedades e vai formando uma nova geração de líderes comunitários e futuros dirigentes de movimentos sociais. Revalorizam-se as relações interpessoais e as redes informais para o enfrentamento dos problemas quotidianos, promove-se a ajuda mútua e a solidariedade, entende-se que 'consciência é libertação'. Neste processo, os 'cursos' e 'assessorias' episódicos dão lugar a 'projetos' mais duradouros, financiados sobretudo por agências privadas internacionais, para a execução dos quais torna-se necessária a constituição de instituições dotadas de personalidade jurídica. Surgem os 'Centros' e 'Institutos' de educação e promoção popular, precursores de algumas das principais ONGs brasileiras.

Como salienta Leilah Landim, estes Centros se estabelecem e se consolidam em função de dois feixes de relações: 'para baixo', com as 'bases', os setores populares; 'para cima', com as agências, sobretudo ligadas às igrejas católica e protestante, na Europa e América do Norte. *"Por aí se constroem alianças e lealdades e transitam especialistas, moedas fortes, idéias e modelos de atuação, dentro da moldura*

---

3) FERNANDES, R. C. Fernandes, *idem*, p. 41.

4) ARNS, Dom Paulo Evaristo, *Em Defesa dos Direitos Humanos*, Editora Brasília/ Rio, 1978.

enquadradora dos 'projetos'. Agências internacionais e ONGs nativas compõem um campo transnacionalizado de instituições interdependentes, onde as relações com os grupos-alvo, os beneficiários do 'Terceiro Mundo' na ponta da cadeia, são a fonte da legitimidade última da existência dessa grande estrutura"[5]

Uma vez mais, por caminhos imprevistos, uma dinâmica interna quase imperceptível do ponto de vista de sua visibilidade social se articulava com as estruturas e os canais da solidariedade internacional. O apoio interno das estruturas paroquiais e diocesanas da Igreja Católica e o apoio externo das agências privadas de ajuda e cooperação foram fatores determinantes para que o 'trabalho popular', realizado por esta primeira grande corrente fundadora do mundo das ONGs no Brasil, exercesse tamanha influência no processo de constituição de um novo tipo de organização e no estabelecimento de novos padrões de relacionamento com os setores populares.

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 compromissos com sua própria permanência. Viam-se como instrumentos transitórios, que respondiam a uma necessidade percebida como conjuntural. 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. Por estas razões, a invisibilidade não lhes incomodava. Além de uma virtude, representava também uma certa proteção frente ao risco sempre presente de repressão pelo Estado autoritário.

Visto da ótica de hoje, este conjunto de características revela uma estranha mistura de inovação e arcaísmo. Por um lado, em sua

5) LANDIM, L. *idem*, p.3.

espontaneidade e diversidade, com suas estruturas ágeis e flexíveis, capacidade de improvisação e resposta rápida, pode-se dizer que as ONGs são 'pós-modernas'. Antecipando-se ao colapso das ideologias e grandes sistemas explicativos, as ONGs valorizam as experiências concretas e as dinâmicas locais, sem a pretensão de integrar e hierarquizar tudo numa visão totalizante e sistêmica.

Ao enfatizar o envolvimento direto da população no enfrentamento dos problemas e carências que afetam a vida quotidiana e ao enfatizar a reivindicação de direitos pelos mais diferentes grupos sociais, as ações das ONGs dispersam-se por um sem número de temáticas, lugares e circunstâncias. Neste sentido, antecipam a agenda de novos movimentos populares bem como a explosão de demandas e conflitos de interesse que vai caracterizar o Brasil enquanto sociedade democrática de massas nos anos 80 e 90. Ao promover a mobilização de recursos, competências e poderes nos níveis inferiores da estrutura política e social, as ONGs tambem antecipam a noção que, em sociedades complexas, democracia, cidadania e processos de mudança social se estruturam a partir de uma multiplicidade de espaços, temas, práticas sociais e não só em função do poder de Estado ou da oposição entre capital e trabalho.

Por outro lado, em sua idealização romântica da comunidade como espaço 'natural' da solidariedade entre iguais, em sua veneração da consciência, da cultura e das práticas populares, em sua recusa radical do Estado, da política e, no limite, de qualquer dinâmica institucional, as ONGs tambem fizeram prova de extraordinária ingenuidade e simplismo em sua leitura da realidade brasileira. Agências governamentais, mecanismos de mercado, meios de comunicação de massa eram percebidos, difusamente, como componentes de uma 'estrutura de dominação' das camadas populares. Os comportamentos autoritários, 'oportunistas' ou submissos que, porventura, se manifestassem nos setores populares não eram percebidos senão como expressões da 'interiorização' pelos dominados de uma 'cultura dominante', individualista e alienante. Não por acaso, uma das canções favoritas das comunidades eclesiais de base referia-se à luta do 'povo na base' para derrubar as 'pirâmides dos faraós'...

Esta retórica radical anti-Estado, no entanto, começa a ser desmentida por mudanças no padrão de relacionamento entre demandas populares e setores do aparelho de Estado. Ruth Cardoso foi um dos primeiros pesquisadores a chamar a atenção para os riscos e limites inerentes a esta desconfiança radical da política e dos processos de negociação institucional. Em vários trabalhos sobre os dilemas da participação popular e dos movimentos sociais[6], procurou descrever como, ainda em plena vigência do regime autoritário, os movimentos populares foram abrindo, aos poucos, canais de comunicação e diálogo com órgãos públicos. "*Na segunda metade dos anos 70, em São Paulo, os movimentos pela extensão da rede de água acabaram por institucionalizar seu contato com a SABESP, através de funcionários designados para receber os futuros usuários destes serviços. Em 1978, a Secretaria de Saúde do Estado de São Paulo criou os Conselhos Comunitários de Saúde, discutindo com os Movimentos de Saúde a regulamentação destes órgãos de representação popular. O movimento pró-creches estabelece um diálogo com a Prefeitura de São Paulo no qual pretende influir no gerenciamento das creches. Nestes poucos exemplos, nem sempre os objetivos dos grupos organizados foram conseguidos, mas fica claro que, usando o discurso próprio do radicalismo reivindicativo, os movimentos sociais estavam procurando viabilizar suas demandas, aproveitando as brechas abertas em certos setores do aparelho do Estado autoritário*"[7].

A dinâmica social, ao demonstrar que contestação e reivindicação não são incompatíveis com interlocução e negociação, se encarrega de desmontar os simplismos e complexificar a visão de mundo das ONGs. O questionamento desta verdadeira utopia, alimentada pela educação popular e pela teologia da libertação, que seria a reconstrução pela base de uma sociedade 'mais justa e mais fraterna' a partir da constituição de

---

6) CARDOSO, Ruth C. L., "Movimentos Sociais Urbanos: Um Balanço Crítico", in SORJ B. e ALMEIDA, M.H.T. de (org.). *Sociedade e Cultura no Brasil pós-64*. SP. Brasiliense, 1984 e CARDOSO, Ruth C. L., "Isto é Política?". *Novos Estudos CEBRAP*, n. 20, março de 1988, pp. 74-80.

7) CARDOSO, Ruth C. L., "Isto é Política?", p. 78.

'sujeitos coletivos populares', vai ser tambem reforçado pela entrada progressiva no campo das ONGs de dois outros conjuntos de personagens, com referências distintas das dos educadores de base: os 'emigrados' da academia e os exilados políticos.

A criação do CEBRAP em 1971 por iniciativa de Fernando Henrique Cardoso forneceu o espaço institucional para que cientistas sociais pudessem continuar a pensar criticamente a realidade brasileira. A reflexão de intelectuais do porte de Ruth Cardoso, José Serra, Francisco Weffort, Paul Singer, José Arthur Gianotti e Vilmar Faria abre uma interação original, no pós-64, entre conhecimento científico e ação política que vai enriquecer a visão dos militantes das oposições sindicais, pastorais e movimentos populares. A pedido da Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de São Paulo, o CEBRAP publica o estudo *São Paulo 1975 – Crescimento e Pobreza*, no qual o desenvolvimento da cidade é examinado do ponto de vista da situação social e econômica da população trabalhadora. Em *São Paulo: o Povo em Movimento*, publicado em 1980, a ênfase da análise se centra nas formas encontradas pela população para enfrentar seus problemas nos sindicatos, comunidades de base, associações de bairros, movimentos populares e partidos políticos.

Estudos como estes são expressivos de um diálogo entre intelectuais e ativistas com vistas à produção de conhecimentos e informações capazes de orientar tanto iniciativas políticas, como a própria plataforma eleitoral do partido de oposição legal, MDB, quanto sociais, como o novo sindicalismo do ABC e os movimentos populares urbanos. Por outro lado, com a promulgação da anistia em 1979, retornam ao país exilados políticos, vários dos quais inspiram a criação de uma nova geração de ONGs. A experiência do exílio expôs personagens que se tornarão emblemáticos do mundo das ONGs nos anos 80 e 90, como Herbert de Souza (Betinho), Rosiska Darcy de Oliveira e Rubem César Fernandes, a novos temas e preocupações que vão, naturalmente, ganhar destaque na agenda de ONGs como IBASE, IDAC e ISER. Direitos humanos, direitos das mulheres, defesa do meio ambiente, as questões da violência e marginalidade urbana, revalorização da religiosidade

tradicional são exemplos de novas temáticas que, ao emergir, no cenário público, complexificam a ênfase no 'popular', característica das ONGs de primeira geração.

Esta entrada em cena de novos atores e temáticas, combinada às transformações profundas do relacionamento entre Estado e sociedade à medida que avança o processo de redemocratização, configura um marco de referência bem mais desafiador para a ação das ONGs do que a oposição radical entre 'organização popular na base' e 'Estado autoritário'. Neste sentido, a década de 80 será marcada pela interação entre dois fenômenos: um processo gradual de diferenciação entre ONGs e setores populares, com a consequente afirmação de um sentido próprio de identidade deste conjunto de organizações, e a experimentação de padrões de relacionamento mais flexíveis, de conflito e colaboração, entre ONGs e órgãos públicos.

2. A identidade das ONGs como organizações da sociedade civil: conflito e colaboração com o Estado

Até o início da década de 80, uma espécie de fio invisível, de projeto comum unia 'agentes' e 'assessores', comunidades de base e movimentos populares: a resistência à ordem autoritária. O ritmo dos trabalhos e programas de educação e promoção popular era o da 'caminhada do povo', de 'um povo que se organizava para sua 'libertação'. A realização de eleições diretas para os governos estaduais em 1982, com a vitória de candidatos oposicionistas como Franco Montoro em São Paulo, Leonel Brizola no Rio de Janeiro e Tancredo Neves em Minas Gerais, vai, por assim dizer, 'atropelar' o processo de construção de 'sujeitos coletivos populares' a partir de micro-experiências e contra-poderes locais.

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

populares. Por outro lado, a competição por espaço político entre diferentes partidos fragmenta a frente única de oposição ao autoritarismo e reacende o temor, nas organizações populares, de se verem cooptadas ou manipuladas.

A percepção que as eleições de 1982 iriam colocar novas questões para a 'caminhada do povo' deflagrou um amplo processo de discussão no mundo das ONGs e comunidades populares sobre a relação entre 'fé e política'. A pedido de dioceses e pastorais, ONGs elaboram, ao longo do ano de 1981, 'subsídios' ou 'manuais de orientação política', destinados a subsidiar o debate nas comunidades sobre os partidos e as eleições.

Neste contexto, obteve grande repercussão na imprensa o documento preparado pelo IDAC a pedido da Comissão Arquidiocesana de Pastoral dos Direitos Humanos e Marginalizados de São Paulo e prefaciado pelo Cardeal Arns, que observava: "a *abertura política criou uma situação nova e desafiadora. O objetivo do Governo é dividir o movimento popular a fim de guardar em suas mãos o controle dos centros de decisão e de poder. Para isso, ele facilitou a criação de novos partidos para serem os únicos canais permanentes de ação política. Que fazer diante deste novo quadro? Até agora o povo havia construído pouco a pouco, de baixo para cima, suas comunidades e movimentos, à medida que avançava em sua caminhada. Ao longo deste percurso, o povo foi fabricando suas ferramentas de luta e criando seus espaços de liberdade sem ter, no entanto, como objetivo principal conquistar, ou mesmo influenciar, os centros de decisão e de poder encastelados no Estado. Ora, a distância que separa o povo do Estado não pode ser superada com base somente na dinâmica dos movimentos populares. Por outro lado, as condições de vida e de trabalho da grande maioria da população explorada e marginalizada só poderão ser transformadas em profundidade se o povo for capaz de influir sobre estes centros de decisão e de poder*"[8]

8) COMISSÃO ARQUIDIOCESANA DE PASTORAL DOS DIREITOS HUMANOS E MARGINALIZADOS DE S. PAULO, *Fé e Política - Povo de Deus e Participação Política*, Petrópolis, Editora Vozes, 1981, p. 49.

Este texto é particularmente revelador do espírito de uma época em suas referências constantes ao 'povo', como se as iniciativas das comunidades e movimentos populares exprimissem, de modo inquestionável, a consciência e os interesses do conjunto da população pobre e oprimida. Na verdade, é este grande mito fundador, reforçado continuamente pelos educadores populares e teólogos da libertação, que começa a se quebrar, de modo irreversível, com o avanço do processo de transição democrática. 'Povo' não é uma categoria unívoca e sim múltipla, contraditória, no limite tão abrangente que pode significar qualquer coisa ou coisa nenhuma.

A realidade dos anos 80, marcada tanto pela abertura de novos canais de comunicação entre Estado e sociedade quanto pelo agravamento das condições quotidianas de vida em função da crise econômica, vai demonstrar, de modo eloquente, que as comunidades e movimentos populares não são a 'vanguarda' de todo o povo e sim, o que não é negligenciável, expressões parciais e localizadas de novas formas de organização e expressão de demandas. A noção de um processo linear e cumulativo de fortalecimento das comunidades e movimentos populares entra em crise. Instala-se um hiato entre o ideário e as propostas das lideranças organizadas e o quotidiano e as aspirações populares. Descobre-se que a teologia da libertação continua a falar *do pobre* mas tem cada vez mais dificuldade de falar *ao* pobre, que adere, em número crescente, às igrejas evangélicas.

Por outro lado, as associações e movimentos comunitários habituam-se à prática de negociações caso a caso com agências governamentais. Novos movimentos sociais, portadores de reivindicações identitárias – como as mulheres, os negros, as pessoas portadores de deficiência ou de terceira idade – são reconhecidos como interlocutores pelo Estado que cria, nos mais variados níveis, canais específicos, como os Conselhos de Direitos, para a absorção de suas demandas.

Nos anos 70, a expectativa de muitos dos educadores populares era que o fortalecimento da autonomia dos movimentos sociais tornaria

dispensável a existência dos centros de educação e promoção popular. O que vai ocorrer, nos anos 80, é o oposto do que se imaginava. Ao mesmo tempo que refluem os movimentos populares ou, pelo menos, que se fragmenta de modo inapelável seu discurso comum anti-estatal, produz-se o fenômeno do crescimento e proliferação das ONGs. Aumenta o número de pessoas empregadas, aumentam os financiamentos e orçamentos de trabalho e aumenta, sobretudo, o número de entidades que se propõe a desenvolver iniciativas de interesse social e comunitário[9]. Paralelamente a este processo de consolidação institucional e expansão quantitativa, desencadeia-se um significativo processo de revisão da auto-imagem, identidade e razão de ser destas organizações.

Pouco a pouco, vai-se generalizando a percepção de que as ONGs não só existem e têm um perfil institucional específico como vieram para ficar e têm o direito de falar com voz própria, de agir na esfera pública em seu próprio nome e por sua própria iniciativa e não apenas em nome de ou por delegação dos movimentos populares.

Significativamente, é no bojo deste processo de afirmação de uma identidade coletiva que a sigla ONG começa a ser utilizada como nomenclatura definidora de um conjunto estruturado e específico de organizações com características próprias comuns.

O primeiro documento de trabalho, em que esta nomenclatura é claramente assumida, circula entre ONGs do Rio de Janeiro no contexto de uma seminário latino-americano promovido pela FAO. Assinado por Rubem César Fernandes, este texto só será publicado em 1988 como introdução ao primeiro catálogo de ONGs brasileiras, editado sob o título *Sem Fins Lucrativos – as Organizações Não-Governamentais no Brasil.* Neste documento, constata-se o surgimento na América Latina de um fenômeno novo. " *Trata-se de microorganizações não-governamentais,*

9) Pesquisa realizada em 1994 junto às 224 ONGs filiadas à Associação Brasileira de ONGs revela que 80% dessas entidades foram legalmente fundadas a partir de 1980. *ONGs: Um Perfil - Cadastro das Filiadas à Associação Brasileira de ONGs*, ABONG / ISER, São Paulo, 1996, p. XI.

sem fins lucrativos, que canalizam uma parcela da 'Ajuda Internacional' para um sem-número de projetos. Esta 'Ajuda' é pensada como um instrumento de 'promoção social' dos povos do Terceiro Mundo, mas os projetos são amplamente diferenciados – cobrem iniciativas econômicas, culturais, religiosas, sindicais, de pesquisas, assessorias, viagens, conferências, simpósios, publicações, audiovisuais, etc, etc. Essas 'Organizações Não-Governamentais' já ganharam um nome (uma sigla) no jargão das agências da Ajuda Internacional. São as ONGs. (...)

Alem de serem jovens, elas são relativamente estranhas ao cenário institucional latino-americano. Manipulam somas vultosas, mas não visam ao lucro. Mobilizam a dedicação voluntária, mas não são igrejas. Insistem na gratuidade do serviço, mas não são centros de filantropia. Mexem muito com a política, mas não são partidárias e, via de regra, querem-se distantes do Estado. Promovem o desenvolvimento mas não se especializam em 'produtividade'. Fazem pesquisa, mas não são acadêmicas'. (...)

Entre esses três pólos – universidades, igrejas, partidos de esquerda – as ONGs recortaram um espaço próprio que proporcionava uma articulação sui-generis dos valores característicos destas trê instituições: pela 'competência' universitária e contra o seu 'isolamento'; pelo ideal de 'serviço ao próximo, sobretudo aos mais necessitados, característica da tradição cristã, mas contra a sacralização das hierarquias eclesiásticas; pelo ideário 'político veiculado pela esquerda, mas contra o 'dogmatismo' e a 'manipulação' partidárias que as permeiam[10]

Pela primeira vez, a definição das ONGs deixa de ter como referência fundamental, senão exclusiva, o fato de estarem 'a serviço dos movimentos populares', e passa a enfatizar a especificidade deste tipo de organização em relação a um outro conjunto de parceiros que tampouco se situam na base da sociedade, como igrejas, universidades e partidos políticos. Este processo gradual de afirmação de uma

10) LANDIM, Leilah (org.) *Sem Fins Lucrativos - as organizações não-governamentais no Brasil*, ISER, 1988, pp. 8-11.

identidade própria comum vai-se aprofundar numa série de debates que começam a reunir dirigentes de ONGs para uma reflexão em conjunto sobre o sentido de seu trabalho e o futuro de suas organizações.

No que é definido por muitos como um 'encontro fundador', realiza-se no Rio de Janeiro, em maio de 1986, por convocação de cinco ONGs que já se encontravam regularmente no chamado Forum Rio – FASE, IBASE, IDAC, ISER e CENPLA – um Encontro Nacional de Centros de Promoção Brasileiros. A pauta do encontro se organiza em torno de um conjunto de perguntas: quem são as ONGs no Brasil? Qual seu papel na construção da democracia? Como preservar sua autonomia frente ao Estado? Quais as formas de intercâmbio, cooperação e articulação entre ONGs?

Em sua intervenção no debate, Herbert de Souza (Betinho) propõe um novo referencial para a ação das ONGs. "*As ONGs se caracterizam por uma opção radical pela sociedade civil. Seu espaço é o da autonomia e do questionamento permanente do Estado. Numa postura em que as questões giram en torno, fundamentalmente, do quando, ou como vamos participar no seu interior, ou vamos ocupar o Estado, estamos compartilhando de um mito: fazer, é fazer a partir do Estado. Ao contrário, o papel das ONGs é o de multimediadores, ou micromediadores de poder, na sociedade civil, permanentemente, por fora do Estado*".

As referências de Betinho às ONGs como organizações da sociedade civil e ao seu papel no fortalecimento da democracia e de uma cidadania participativa vão influenciar fortemente o desenho de uma nova identidade e um novo protagonismo na esfera pública. "*As ONGs são micro-organismos do processo democrático, são referências, lugares de inovação e criação de novos processos, mais rumos que caminhos, mais luz que iluminação. Com a liberação da sociedade e do Estado, a partir principalmente da nova Constituição, as ONGs estão desafiadas a sair da clandestinidade, ocupar os espaços públicos e assumir o exercício de exercerem sua cidadania: o que são, por que lutam, o que propõem. Sair do micro para o macro, do privado para o público, da resistência para a proposta, do anti para o pró. Fazer tudo isso sem pretender substituir a*

diversidade de atores sociais que compõem a sociedade civil, mas também sem abrir mão do papel próprio que têm a desempenhar"[11].

Este processo de auto-reflexão se aprofunda, ao longo da segunda metade dos anos 80, em diversas reuniões convocadas por agências internacionais de cooperação para discutir com suas 'contrapartes' brasileiras temas de interesse comum. É interessante notar que a iniciativa deste diálogo ainda pertence a agências, como NOVIB (Organização Holandesa para a Cooperação Internacional de Desenvolvimento) e ICCO (Agência Intereclesial para o Desenvolvimento Internacional) da Holanda, EZE (Agência Central Evangélica para o Desenvolvimento) da Alemanha ou CCFD (Comitê Católico contra a Fome e para o Desenvolvimento) da França. Pela primeira vez, representantes destas agências emitem dúvidas sobre a prioridade histórica atribuída pelas ONGs brasileiras a projetos de corte mais político-educativo do que econômico, baseados no tripé 'educação', 'conscientização', 'organização popular'. Qualificados de 'imateriais' e de difícil mensuração quanto a seus impactos e resultados concretos, tais projetos foram criticados por não contribuírem de modo palpável e imediato para a melhoria das condições de vida dos setores populares.

A necessidade de produzir uma resposta comum frente a estas críticas de 'fora para dentro', combinada com o reconhecimento das tranformações em curso na realidade brasileira, reforça o processo de auto-afirmação de uma identidade e perfil próprios das ONGs como entidades permanentes da sociedade civil. A superação do modelo inicial, segundo o qual a razão de ser das ONGs não estaria em si mesmas mas em função de seu 'serviço' aos setores carentes e dominados, representa uma ruptura conceitual de grande alcance. Doravante, sua legitimidade é assumida como original e não derivada: as ONGs existem e têm direito a exercer um protagonismo autônomo porque são, acima de tudo, organizações de cidadãos.

---

11) SOUZA, Herbert de (Betinho). "As ONGs na Década de 90". *Transformação*, IDAC, Rio de Janeiro, 1993, p. 138.

Em mais um paradoxo desta longa série de peripécias imprevistas, a superação deste 'complexo de inferioridade' em relação aos movimentos populares libera, por assim dizer, as ONGs para explorar duas novas vertentes de ação: por um lado, a experimentação de novos padrões, mais dinâmicos e flexíveis, de relacionamento com o Estado; por outro lado, o exercício de um protagonismo mais audacioso na esfera pública.

O processo de desconcentração de poderes, competências e recursos da Administração federal para os níveis estadual e municipal, bem como a abertura de canais de interação entre Estado e sociedade, iniciado com as eleições diretas para os governos estaduais e municipais e reforçado com o advento da Nova República, recebe um novo e decisivo impulso com a aprovação da Constituição de 1988. Em 1985, o Ministério da Justiça toma a iniciativa pioneira de convocar ONGs de todo o país para apresentar projetos na área da educação para os direitos humanos e o combate à violência. O recém-criado Conselho Nacional dos Direitos das Mulheres tambem assina convênios com organizações não-governamentais para a execução de programas nas áreas de saúde e direitos reprodutivos, combate à violência doméstica e à discriminação no trabalho.

A palavra 'parceria' ganha espaço no vocabulário político para definir este novo tipo de interação e colaboração entre órgãos públicos e organizações da sociedade civil, cujo mecanismo é o estabelecimento de convênios para a execução de projetos sobre temas específicos e com duração limitada no tempo. A colaboração é de natureza operacional e pontual. ONGs são contratadas para prestar determinados serviços em áreas onde acumularam conhecimentos e competências, sem que isto implique que renunciem a seu direito de continuar a reivindicar direitos e criticar o Estado. Conflito e colaboração começam a ser vistos como não mutuamente excludentes.

Com a ampliação destas parcerias temáticas, o debate sobre o relacionamento entre Estado e sociedade começa, finalmente, a se afastar do terreno estritamente político-ideológico para uma outra esfera, mais pragmática e operacional, centrada na definição dos canais e

procedimentos facilitadores de uma maior convergência e complementariedade de iniciativas.

Estas parcerias múltiplas e flexíveis, orientadas para ações e projetos concretos, vão-se revelar mecanismos mais apropriados a uma interação produtiva entre agências governamentais e ONGs do que a fórmula mais rígida dos chamados conselhos paritários. De fato, uma das inovações introduzidas pela Constituição de 1988 foi a de abrir espaço para a participação de organizações da sociedade civil em organismos de discussão, elaboração e deliberação de políticas públicas. No cumprimento desta determinação, paulatinamente estruturam-se, nos níveis federal, estadual e municipal, Conselhos de Defesa dos Direitos da Mulher, de Defesa da Criança e do Adolescente, das Populações Negras, das Pessoas Portadoras de Deficiências, da Saúde, etc.

As primeiras pesquisas, realizadas sobretudo com base no funcionamento dos Conselhos de Defesa da Criança e do Adolescente, revelam alguns impasses e dificuldades inerentes a este modelo de relacionamento mais padronizado entre 'sociedade civil organizada' e Estado [12]. O problema da representatividade e legitimidade das organizações da sociedade civil remete a uma questão praticamente insolúvel. Quem escolhe os representantes da sociedade civil? Na prática, são as ONGs mais atuantes que tendem a ocupar os assentos reservados à 'sociedade'. Como dirimir divergências entre os 'representantes da sociedade' e os 'delegados governamentais'? O Executivo argumenta que seu programa de governo tem primazia na medida em que foi referendado pelas urnas. Os não-governamentais invocam seu direito de influenciar as políticas públicas mas, em caso de desacordo, não dispõem de instrumentos para fazer valer suas reivindicações. Via de regra estão isolados da 'sociedade' que se propõem a representar e não têm como recorrer a ela como meio de pressionar o Executivo. Em suma, a experiência demonstrou que os Conselhos são capazes de cumprir

12) CAMURÇA, Marcelo. Estado e ONGs - Uma Parceria Possível: A Experiência do Conselho Estadual de Defesa da Criança e do Adolescente do Rio de Janeiro. FASE, IBASE, IDAC, ISER e Fundação Fé e Alegria do Brasil, 1994.

suas funções na medida em que os representantes governamentais não entram em conflito com os não-governamentais. Em caso contrário, tendem a transformar-se menos em instâncias de decisão – que, de fato, continuam a ser tomadas pelo governo, que dispõe dos poderes e recursos necessários a sua implementação – e mais em fóruns de discussão e espaços de denúncia pelas ONGs da intransigência ou omissão do Estado, o que leva quase inevitavelmente a seu progressivo esvaziamento.

A partir deste balanço crítico, algumas ONGs começaram a se perguntar se o desenho dos Conselhos não conteria o equívoco básico de tentar reproduzir velhos modelos corporativos de participação paritária na área trabalhista segundo a fórmula 'governo', 'patrões' e 'empregados'. Percebe-se que, apesar de reivindicados pelos segmentos combativos da sociedade civil, na verdade estes mecanismos estariam ainda estruturados sobretudo em função do Estado, a partir da noção que a única forma válida de participação da sociedade se dá através da co-gestão de políticas públicas.

Para os objetivos do presente trabalho, o que cumpre ressaltar é que seja pela via múltipla e flexível das parcerias operacionais, seja pela via mais rígida e conflitiva da participação nos Conselhos, a visão radicalmente crítica das ONGs em relação ao Estado vai sendo cada vez mais relativizada. É neste contexto de maior abertura e exploração de novos canais de diálogo que a Agência Brasileira de Cooperação, através de sua Coordenadoria de Estudos e Desenvolvimento, tomou a iniciativa de organizar, em junho de 1989 em Brasília, com financiamento do PNUD, um Encontro Nacional de ONGs sobre Cooperação e Redes. Fato inédito nesta iniciativa de diálogo já de si pioneira, a ABC atribuiu a uma ONG – o IBASE – a responsabilidade pela execução do Encontro, que contou com a participação de representantes de 5 organismos internacionais, 6 embaixadas, 50 ONGs brasileiras e 5 ONGs internacionais.

O documento de trabalho preparado pela ABC definia como objetivos do Encontro os pontos principais seguintes: (i) conhecer as iniciativas das Nações Unidas e do PNUD de apoio a projetos com ONGs no Brasil e em outros países; (ii) entender claramente os objetivos,

intenções e funcionamento da ABC e do Governo Federal no que se refere à sua relação com ONGs brasileiras; (iii) discutir a criação de sistemas que permitam o conhecimento do trabalho e das atividades tanto do Governo com as ONGs, bem como delas entre si. O Encontro em si consistiu, sobretudo, numa primeira oportunidade para o intercâmbio de informações entre a entidade coordenadora da política de cooperação técnica do Governo brasileiro e o mundo das ONGs. Seu resultado mais prático foi o compromisso assumido de '*aprofundamento por parte da ABC dos conhecimentos das ações desenvolvidas pelas ONGs, tanto nacionais quanto estrangeiras, para acrescentar ao universo da cooperação técnica tradicional a necessária agilidade, eficácia e liberdade de ação características desse tipo de organização*".

O diálogo iniciado neste primeiro encontro deveria ser aprofundado em novo seminário, de caráter internacional, a se realizar em agosto de 1991 por convocação de um Comitê Organizador integrado pela ABC, PNUD, Agências da ONU e ONGs. Possivelmente o abalo provocado nas ONGs pelo congelamento dos depósitos bancários determinado em março de 1990 pelo recém-empossado Governo Collor tenha sido um fator significativo no esfriamento deste processo promissor de aproximação entre ONGs e ABC, aberto pelo encontro de 1989.

A reação das ONGs às primeiras medidas do Governo Collor é de extrema perplexidade e reticência. Em documento datado de 29 de março de 1990 e enviado às principais agências de cooperação internacional, um grupo expressivo de ONGs qualificava o contexto criado com a adoção do plano de estabilização econômica como "*uma situação de alto risco*". "*A natureza autoritária das primeiras medidas do novo governo leva-nos a imaginar a hipótese de ações repressivas contra os movimentos sociais e as ONGs. Diante de tal possibilidade, a cooperação internacional pode ser chamada a mobilizar-se pela defesa da legitimidade dos organismos civis que tem apoiado no Brasil. Entendemos que as circunstâncias colocam tambem na ordem do dia a questão do auto-reconhecimento e da representação das ONGs, o que permitiria dar um tratamento adequado à exigência de reconhecimento público do universo de ONGs comprometidas com um projeto*

democrático e de apoio aos movimentos populares. A conjuntura torna assim imperiosa a aceleração do processo de articulação das ONGs brasileiras que vêm se desenvolvendo nos últimos anos"[13]

Estes temores, que rapidamente serão desmentidos pelos fatos, exprimem a persistência ainda, em muitas entidades, de um forte sentimento anti-Estado. Ao contrário, no entanto, do que teria ocorrido em anos anteriores, o procedimento definido como mais adequado para fazer frente ao que é percebido como uma grave ameaça à independência das ONGs consiste, agora, na aceleração de seu processo de 'auto-reconhecimento' e 'representação pública'. A salvaguarda e fortalecimento da identidade autônoma das ONGs torna-se, cada vez mais, indissociável de seu crescente protagonismo e visibilidade na esfera pública. De fato, por iniciativa sobretudo dos fóruns regionais de ONGs do Rio de Janeiro e de Recife, acelera-se o processo de consultas visando à constituição de uma Associação Brasileira de ONGs. A data para a assembléia de fundação desta nova entidade é fixada para 10 de agosto de 1991, dia seguinte à conclusão, no Rio de Janeiro, do Primeiro Encontro Internacional de ONGs e o Sistema de Agências das Nações Unidas para discutir o tema 'Desenvolvimento, Cooperação Internacional e as ONGs'. Embora tenha co-patrocinado o evento junto com o PNUD, a participação da ABC limitou-se a uma intervenção de boas-vindas de seu diretor-executivo na sessão de abertura do seminário.

Com a participação de mais de uma centena de ONGs brasileiras e duas dezenas de agências internacionais de cooperação, o encontro permitiu uma ampla discussão sobre dois temas-chave: as mudanças na cooperação internacional no cenário pós-Guerra Fria e as oportunidades que se abriam, internamente, para um relacionamento de maior colaboração entre Estado e sociedade civil [14]. Significativamente,

---

13) Documento assinado por CEDAC, CEDI, CENPLA, CESE, FASE, IBASE, IDAC, ISER, NOVA e PTA.

14) *Desenvolvimento, Cooperação Internacional e as ONGs - Primeiro Encontro Internacional de ONGs e o Sistema de Agências das Nações Unidas*, IBASE / PNUD, Rio de Janeiro, 1992.

a conferência de abertura do seminário foi proferida por Alan Wolfe, professor-reitor da New School for Social Research, sobre o potencial de uma *cross-sectoral collaboration* entre governo, empresas e ONGs na mobilização de recursos e energias em prol do desenvolvimento social. A intervenção conclusiva do encontro, por sua vez, coube ao então Senador Fernando Henrique Cardoso que também acentuou a crescente co-responsabilidade das organizações da sociedade civil pela consolidação da democracia e promoção do desenvolvimento.

Nesta trajetória de auto-afirmação e reconhecimento público, a realização no Rio de Janeiro em junho de 1992 da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento oferece uma oportunidade inestimável para as ONGs brasileiras.

Não foram só os meios de comunicação de massa e a opinião pública que 'descobriram' a multiplicidade e diversidade das ONGs presentes no Forum Global da ECO-92. As próprias ONGs foram expostas a suas diferentes vertentes e tendências na série de reuniões preparatórias à Conferência, convocadas pelo recém-criado Forum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais. Estes encontros explicitaram as diferenças e convergências de um lado entre as ONGs e os movimentos sociais, de outro lado entre as ONGs ditas 'ambientalistas', 'desenvolvimentistas' e 'identitárias' (sobretudo de mulheres, negros e populações indígenas).

Em seu trabalho de tese sobre as ONGs, Leilah Landim procedeu a um levantamento e classificação das organizações participantes do Forum por subconjuntos definidos em função de suas áreas prioritárias de atuação, constatando a presença de 536 entidades 'ambientalistas' ou 'ecológicas', 119 'de assessoria e apoio a movimentos sociais / populares', 84 sindicais, 81 profissionais, 42 ligadas a igrejas ou grupos religiosos, 34 associações de moradores, 34 ligados a causas indígenas, 33 à promoção dos direitos da mulher, 32 entidades estudantis, 22 culturais, 17 ligadas a movimentos e questões de saúde, ou associações em prol de deficientes físicos e mentais, 14 ligadas a questões de negritude, 9 à defesa de menores, 8 do tipo clubes de serviços, 6 de luta contra a AIDS, 2 de questões ligadas aos direitos dos homossexuais.

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

O reconhecimento público e visibilidade obtidos pelas ONGs têm, como contrapartida, sua maior exposição a críticas e contestações. Antes da virada dos anos 90, as ONGs brasileiras tinham sido basicamente alvo de dois tipos de ataques. Documentos da Escola Superior de Guerra veiculavam uma visão extremamente crítica das ONGs enquanto instrumentos, mais ou menos conscientes, de interesses internacionais escusos. Segundo esta ótica, a defesa do meio ambiente e dos direitos das populações indígenas não seria senão uma cortina de fumaça para encobrir o verdadeiro objetivo que seria criar um clima propício a um questionamento externo da soberania brasileira sobre a Amazônia. Por outro lado, ao se aproximar a eleição presidencial de 1989, políticos como o Governador Leonel Brizola acentuaram suas críticas às ONGs enquanto 'linhas auxiliares' de um determinado partido político, o PT, e canais de mobilização indevida de recursos da cooperação internacional para a CUT e outras entidades ligadas ao Partido dos Trabalhadores.

No início dos anos 90, um outro tipo de crítica, potencialmente mais contundente, vem se somar às anteriores. Um grupo de ONGs do Rio de Janeiro, liderado pelo IBASE, realiza em 1992 um levantamento das crianças que dormem nas ruas da cidade e constata que, contrariamente ao senso comum, este número não excede o total de 1.100. Como a opinião pública havia se habituado a números muitíssimo superiores – um documento da UNICEF havia chegado ao extremo de mencionar a existência de cerca de 7 milhões de crianças abandonadas

e perambulando pelas ruas das grandes cidades brasileiras – setores conservadores da sociedade acusam as ONGs de se oporem à retirada das crianças das ruas pelo temor de perderem assim a clientela que lhes permitia receber abundantes financiamentos internacionais.

Este debate em torno do papel das ONGs no atendimento aos meninos de rua coloca, pela primeira vez, de modo explícito a questão da *accountability* das ONGs. A quem devem elas prestar contas dos recursos que recebem? Que mecanismos poderiam assegurar um 'controle de qualidade' sobre seus trabalhos sem interferir em sua autonomia e independência? Questões como estas estão ainda hoje em aberto e têm sido objeto crescente de debate pelas próprias ONGs, confrontadas com uma demanda crescente por maior transparência e responsabilidade.

Por outro lado, os efeitos negativos na opinião pública destes questionamentos são, provavelmente, mais do que compensados pelo lançamento em 1993 por Betinho, uma das figuras mais emblemáticas do mundo das ONGs, da Ação da Cidadania contra a Fome e pela Vida. Definida como uma extensão para o plano social dos valores e capacidade de mobilização afirmados no Movimento pela Ética na Política, a Ação da Cidadania representa um fenômeno inédito no país de mobilização cívica. A convocação que Betinho lançou à cidadania é simples e direta: *"32 milhões de brasileiros vivem abaixo da linha da pobreza, incapazes de satisfazer suas necessidades mais básicas. Ora, democracia não rima com miséria. Ou a democracia acaba com o apartheid social, ou a fome e a pobreza transformam a democracia numa farsa"*. A partir desta constatação, o Movimento pela Ética faz *"um apelo a todas as entidades da sociedade para que tomem já a iniciativa de criar em todas as cidades brasileiras comitês para somar forças e realizar ações concretas de combate à fome e à miséria, de caráter emergencial, mas ligando-as com as mudanças estruturais necessárias para mudar o rumo do desenvolvimento do país"*.

O mérito e a inovação da campanha estão neste convite a cada um para que olhe em volta, dê um rosto à pobreza e se pergunte *'o que eu*

posso fazer, aqui e agora'. Ao colocar o combate à fome como uma exigência ética e ao quebrar a oposição entre ações emergenciais e mudanças estruturais, a iniciativa de Betinho reconcilia a ênfase da sociedade civil na construção da democracia e da cidadania com um campo mais amplo de valores, marcado pelas noções de solidariedade, generosidade, compromisso e responsabilidade social.

A constituição em 1993 pelo Presidente Itamar Franco, por proposta de Betinho, do Conselho de Segurança Alimentar é um dos exemplos mais significativos desta capacidade das organizações da sociedade civil de captar uma demanda latente na sociedade e dar-lhe visibilidade e ressonância na esfera pública, a ponto de influenciar no desenho de novas políticas públicas. No plano do Ministério das Relações Exteriores, consolida-se nas gestões dos Chanceleres Fernando Henrique Cardoso e Celso Amorim a abertura da diplomacia ao diálogo com organizações da sociedade civil na preparação das Conferências sobre temas sociais, como direitos humanos, população, desenvolvimento social e mulher. Esta dinâmica será estudada em maior profundidade nos capítulos terceiro e quarto do presente trabalho cujo objeto é exatamente a interação entre ONGs e política externa nas áreas de direitos humanos e promoção da mulher.

A eleição em outubro de 1994 de Fernando Henrique Cardoso à Presidência da República reforça a expectativa favorável ao estabelecimento de novos padrões de colaboração entre governo e organizações da sociedade civil. Neste clima positivo, o Ministério das Relações Exteriores, por intermédio da Fundação Alexandre de Gusmão, toma a iniciativa de convocar uma reunião no Rio de Janeiro onde, pela primeira vez, altos funcionários do Itamaraty e dirigentes de ONGs são protagonistas de um diálogo sobre temas de interesse comum.

Presidido pelo Embaixador Roberto Abdenur, Secretário-Geral do Itamaraty, este encontro se realiza em 11 de novembro de 1994, com o objetivo de "*discutir, de maneira informal e preliminar, o papel das ONGs no sistema internacional e nos processos de formulação da política externa.*" A carta endereçada aos 11 dirigentes de ONGs convidados

acrescentava que "o *encontro se justifica em vista da crescente participação das ONGs na preparação de conferências internacionais, com o estabelecimento de formas sistemáticas de diálogo entre as organizações e o Itamaraty. Isto ocorreu na RIO-92 e nas conferências sobre população, mulher, desenvolvimento social, etc. Os resultados têm sido positivos e a tendência é a de que o diálogo tenha sentido de permanência. A situação reflete o fato de que as ONGs, em diversas áreas, se tornam verdadeiros 'atores' no processo internacional e contribuem decisivamente para a definição de linhas da agenda internacional.*"

O roteiro apresentado pela FUNAG para as intervenções a serem feitas pelos participantes propunha uma sequência de indagações em torno do papel das ONGs e suas formas de atuação bem como das perspectivas de aperfeiçoamento de seu diálogo com o Itamaraty: *(a) as ONGs no Brasil e no mundo; variedade de formas de atuação; as relações com os diversos Governos; (b) como se definem as ONGs; variedade de temas e o processo de expansão; vínculos institucionais; como atuam e com que objetivos; legitimidade e capacidade de influência; (c) as ONGs e a política externa: as ONGs atuam a partir de valores universais e a diplomacia a partir de valores nacionais: como se conciliam? Como aperfeiçoar o diálogo? (d) a possibilidade de definir uma agenda de interesse comum e as formas de diálogo permanente?*

Diferentemente dos encontros anteriores, no marco da ABC, onde as discussões haviam girado sobretudo em torno de questões ligadas à cooperação internacional, na reunião do Rio de Janeiro o diálogo foi de natureza mais política e prospectiva. Houve consenso quanto ao impacto positivo obtido pela diplomacia brasileira em seu esforço crescente de incorporação de organizações da sociedade civil no trabalho preparatório às Conferências globais. Todos os presentes compartilhavam tambem da expectativa de que novas oportunidades para a consolidação da parceria entre governo e sociedade se abririam com a posse de Fernando Henrique Cardoso na Presidência da República. Por iniciativa das ONGs, foi destacada a importância de um posicionamento favorável da diplomacia brasileira em relação à proposta do Banco Interamericano

de Desenvolvimento de um programa regional de fortalecimento da sociedade civil na América Latina, a ser discutida na Cúpula das Américas em Miami, no mês de dezembro.

Em seu discurso por ocasião dos cumprimentos de fim de ano ao Ministro de Estado, pronunciado em 19 de dezembro de 1994, o Secretário-Geral de Política Exterior inseriu o encontro com as ONGs na trajetória que já vinha sendo seguida pelo Itamaraty de " busca*de um diálogo cada vez mais fluido e intenso com setores expressivos da sociedade civil.".* Após fazer referência ao diálogo com o Congresso Nacional e os contatos com o Conselho Empresarial, a comunidade acadêmica e lideranças sindicais, acrescentou Roberto Abdenur: "*Indo mais além, procedemos a uma elevação significativa no diálogo com as ONGs. Depois de incorporarmos tais organizações aos processos de definição de posições brasileiras em temas de grande atualidade, como, por exemplo, os da Conferência sobre População no Cairo – havendo as ONGs, de resto, participado da delegação brasileira – realizamos recentemente, sob minha presidência, no Rio de Janeiro, encontro de todo um dia com algumas das mais influentes ONGs brasileiras, do qual resultou uma maior compreensão mútua, e melhor percepção da validade e utilidade, em prol de toda a sociedade brasileira, de uma mais estreita relação de trabalho entre o Ministério e esse novo conjunto de atores sociais. Cheguei a aventar a hipótese de que, no futuro, com elas se estabeleça um foro de ligação nos moldes do Conselho Empresarial. À luz das positivas conclusões daquele encontro, teve a delegação brasileira à Cúpula de Miami atuação decisiva para, apesar de forte resistência de certos países, assegurar a inclusão, nos documentos finais, de um capítulo dedicado à participação da sociedade civil nos programas acertados, com menção expressa ao apoio de organismos como o BID no fortalecimento das instituições da sociedade civil*" [15]

15) *Textos de Política Externa. Roberto Abdenur. Secretário-Geral das Relações Exteriores.* setembro 93 a dezembro 94. p. 50. 51

3. A parceria Estado – sociedade como estratégia do Governo Fernando Henrique Cardoso

Fernando Henrique Cardoso – e Ruth Cardoso – trazem para dentro do Governo algo novo que é o duplo reconhecimento dos limites do Estado e da importância da contribuição das organizações da sociedade civil para uma estratégia eficaz de desenvolvimento social.

A proposta de programa de governo apresentada por Fernando Henrique Cardoso durante a campanha eleitoral no documento *'Mãos à Obra, Brasil'* dedica seu mais extenso capítulo ao tema 'Parceria Estado-Sociedade'. O texto começa por reconhecer que as profundas transformações pelas quais vêm passando tanto o Estado como a sociedade brasileira exigem grandes inovações em sua forma de relacionamento. *"No que se refere à sociedade, sua diferenciação, heterogeneidade e complexidade cada vez maiores fazem com que os interesses se multipliquem e se organizem, exigindo crescente participação na definição e na gestão dos assuntos de governo. Cria-se a necessidade de múltiplos canais de participação, de representação, de negociação e de articulação desses interesses, muitas vezes conflitantes. Os sindicatos cresceram e se fortaleceram, aumentaram as organizações de classe e de representação profissional. Multiplicaram-se as iniciativas, baseadas na mobilização e na organização das comunidades e, sobretudo, criou-se uma extensa rede de organizações não-governamentais – ONGs, cada vez mais presentes e atuantes no cenário nacional".*

O estabelecimento de parcerias entre o Estado e a sociedade é apresentado como componente fundamental do próprio processo de reforma do Estado. Neste sentido, o programa propõe: *'aprofundar a democratização, acelerar o processo de descentralização e desconcentração e, sobretudo, ampliar e modificar suas formas de relacionamento com a sociedade, definindo novos canais de participação e criando novas formas de articulação entre o Estado e a sociedade* (grifos meus)[16].

16) *Mãos à Obra, Brasil - Proposta de Governo Fernando Henrique*, Brasília, 1994, pp. 207.208

Em seu discurso de posse, Fernando Henrique Cardoso reafirma seu entendimento que *"o Brasil não é um país pobre: é um país injusto"* e reitera: ... *"Falta a justiça social. É este o grande desafio do Brasil neste final de século. Será este o objetivo número um do meu governo"*[17].

Aceito que o Estado é insubstituível mas não pode tudo e que a contribuição das ONGs é necessária mas não se confunde com a ação governamental, a questão prática passa ser a construção das condições mais apropriadas para o aprofundamento de parcerias eficientes e operativas entre Estado e sociedade. Isto implica, por um lado, em um esforço conceitual de definição das 'vantagens comparativas' entre agências governamentais e organizações da sociedade civil e, por outro lado, na criação de canais facilitadores da interação e sinergia entre lógicas e estilos de ação diferentes.

Este desafio de construção de novos espaços e canais de interlocução entre o governo e a sociedade civil tem sido enfrentado de modo concreto pelo Conselho da Comunidade Solidária. Criado por decreto do Presidente da República em março de 1995, a composição do Conselho inclui 10 ministros de Estado e 21 representantes da sociedade civil, com atuação reconhecida em ONGs, igrejas, universidades, mundo da cultura, empresas públicas e privadas.

Com base na experiência acumulada ao longo de dois anos de trabalho, a presidente do Conselho Ruth Cardoso elaborou uma série de parâmetros suscetíveis de balizar este processo de diálogo e colaboração entre Estado e sociedade. *"O lugar das ações de governo, a meu ver, está claramente demarcado. Cabe ao governo garantir os direitos essenciais e universais dos cidadãos, os quais, por sua vez, podem e devem exigir que isso se faça de modo eficiente e equitativo. No Brasil, o papel da sociedade civil foi bastante significativo na defesa de direitos básicos de cidadania quando eles não estavam garantidos. Hoje é tarefa e responsabilidade dos ministérios governamentais assegurar o acesso à*

---

17) CARDOSO, Fernando Henrique, *Discurso de Posse no Congresso Nacional*, Brasília, 1 de janeiro de 1995.

educação, saúde, trabalho e cultura a todos os cidadãos deste país. Isto, no entanto, não é suficiente em países como o nosso, com uma herança profunda de desigualdade e marginalização. Precisamos de ações diretas e pontuais visando a corrigir distorções e desequilíbrios que se acumularam ao longo do tempo.

Acredito que o fortalecimento da sociedade civil e de sua atuação no campo do desenvolvimento social é o caminho correto para que possamos superar essa herança pesada de injustiça e exclusão. Não considero esse caminho correto pelo simples fato de que aliviaria a tarefa do governo, retirando de seus ombros uma parcela de sua responsabilidade. Não se trata disso, mas sim de reconhecer que a ação do Terceiro Setor no enfrentamento de questões diagnosticadas pela própria sociedade nos oferece modelos de trabalho que representam modos mais eficazes de resolver problemas sociais.

A grande contribuição que está sendo dada pelo Terceiro Setor é a busca e experimentação, ainda que em escala pequena, de soluções inovadoras para os problemas que ele se propõe a enfrentar. É essa construção de novas formas de agir na área social que distingue a atuação do Terceiro Setor da ação governamental. Organizações da sociedade civil ganharam uma competência no modo de se relacionar com e intervir junto a grupos sociais específicos, como, por exemplo, crianças em situação de risco. Para serem bem-sucedidas, iniciativas voltadas para estes grupos mais frágeis e vulneráveis requerem regras de modos de atuação que só se constróem através da ação e experimentação. É essa eficácia que o governo precisa aprender, daí a importância dessa interação entre atores diferentes"[18]

Este texto define, com grande nitidez, as respectivas especificidades da lógica governamental e da lógica da sociedade civil. As políticas públicas são, por definição, permanentes e universais. As iniciativas

---

18) CARDOSO, Ruth C. L., "Fortalecimento da Sociedade Civil", *Terceiro Setor - Desenvolvimento Social Sustentado*, GIFE e Paz e Terra, São Paulo, 1997, pp. 10-11.

das ONGs exprimem interesses de grupos particulares da sociedade e se caracterizam pela experimentação de formas flexíveis e inovadoras de ação. A interação e sinergia entre estas lógicas diferentes supõe, de um lado, que as ONGs tenham uma contribuição original a oferecer em termos de novas prioridades temáticas e novos modos de fazer, e, de outro lado, que se criem os procedimentos e mecanismos para que o Estado possa absorver e incorporar estes aportes em suas políticas universais.

O exemplo da interação entre governo e ONGs na abordagem de uma temática recente e preocupante como a questão da AIDS ilustra bem as características destas novas parcerias. Foram ONGs que deram visibilidade a um problema que, inicialmente, afetava um número reduzido de pessoas. Foram ONGs que denunciaram a discriminação dos portadores do vírus HIV como uma violação de direitos humanos e reivindicaram uma ação do governo no sentido de controlar os bancos de sangue como uma prioridade de saúde pública. Neste sentido, estabeleceram, de imediato, um vínculo entre as necessidades e os direitos de um segmento específico da população e a sensibilização de governo e sociedade para os vários aspectos de uma problemática de interesse público. Em um segundo momento, foram também as ONGs que, através de múltiplas ações de sensibilização e atendimento da população-alvo, contribuíram para a produção de informações e conhecimentos sobre a questão, em suas vertentes terapêuticas, preventivas e sociais. Por outro lado, é claro que somente o governo dispõe dos recursos e competências necessários à execução de políticas públicas de massa, como campanhas preventivas de informação e garantia do acesso dos pacientes a medicamentos, essenciais ao enfrentamento em larga escala do problema.

A compreensão e valorização desta interação entre ONGs e governo na abordagem de uma problemática fortemente marcada por preconceitos e desinformação explicam a abertura para a participação de dezenas de ONGs no Programa Nacional sobre Prevenção de AIDS, co-patrocinado pelo Banco Mundial e Ministério da Saúde. No exemplo acima, de fato as ONGs concretizam uma contribuição original na medida em que dão

visibilidade a novas necessidades sociais, experimentam abordagens inovadoras e alternativas, mobilizam recursos humanos e materiais para ações de solidariedade bem como interagem, por pressão e interlocução, com o governo e influem no redesenho das políticas públicas sobre a questão.

A experiência tem mostrado que estes modelos de parceria flexível, interativa e colaborativa reduzem sensivelmente, quando não eliminam, o risco de confusão de papéis inerente à fórmula rígida dos conselhos paritários com sua ênfase na co-gestão pelas ONGs das políticas públicas. Outra inovação fundamental introduzida pelo Governo Fernando Henrique Cardoso diz respeito à redefinição do papel dos Conselhos onde têm assento tanto representantes governamentais quanto não-governamentais. Conselhos como o da Comunidade Solidária, vinculado à Casa Civil da Presidência da República, ou o dos Direitos da Mulher, vinculado ao Ministério da Justiça, situam-se na intersecção entre Estado e sociedade e tem como função básica promover a interlocução entre governo e organizações da sociedade civil.

O Conselho da Comunidade Solidária não é um órgão do governo, no sentido estrito da expressão, com orçamento próprio, mas sim uma instância que tem sua capacidade de interlocução e proposição reconhecida e validada pelo governo. Não é tampouco um órgão da sociedade civil, embora componha-se majoritariamente de pessoas com reconhecida atuação na promoção do desenvolvimento social. Não se confunde com as políticas sociais do governo e não é a estrutura encarregada de sua coordenação. Não substitui a ação governamental na área social nem as múltiplas inciativas da sociedade civil. É, isto sim, a instância de elaboração e experimentação de novas formas, modelos e padrões de relacionamento e colaboração entre atores públicos e privados para o enfrentamento da pobreza e da exclusão social. Sua função básica é de indutor de idéias, promotor de parcerias entre agências governamentais e organizações da sociedade civil, mobilisador de energias e recursos, catalisador de iniciativas a serem implementadas, de forma de descentralizada, por diferentes atores sociais.

Nesta nova concepção, os Conselhos têm desempenhado um papel de primeira linha enquanto espaço para a discussão e elaboração de amplos consensos sobre temas fundamentais da agenda interna do país, como desenvolvimento social, direitos humanos e direitos das mulheres. Não por acaso, estas três temáticas foram objeto, nos últimos anos, de Conferências globais cujas conclusões recomendavam a formulação por cada país de programas nacionais visando a implementar, no plano interno, os compromissos assumidos no plano internacional. Como se verá, em detalhe, nos capítulos terceiro e quarto seguintes do presente trabalho sobre direitos humanos e direitos das mulheres, o Plano Nacional de Direitos Humanos e as Estratégias da Igualdade, enquanto expressão do diálogo entre Estado e sociedade, constituem-se em grandes marcos referenciais para a ação das agências governamentais ligadas às respectivas temáticas. Neste sentido, fornecem ao Itamaraty pautas de ação prioritárias claramente estabelecidas a serviço das quais cabe à diplomacia orientar suas iniciativas de política externa.

Neste esforço de reconstituição da trajetória das ONGs brasileiras e da história de seu relacionamento com o Estado cumpre ainda ressaltar que as características que acabaram de ser salientadas do momento atual vivido pelo Brasil colocam não só oportunidades inéditas como também exigências novas para as ONGs. O paradigma confrontacional do passado está hoje em vias de superação. Centenas de ONGs participaram do processo de consultas convocado pelo Itamaraty para recolher contribuições da sociedade à elaboração da posição brasileira nas Conferências globais dos anos 90. Outras tantas envolveram-se ativamente na preparação do Programa Nacional de Direitos Humanos e das Estratégias da Igualdade. Milhares de entidades estabeleceram parcerias com agências governamentais, nos níveis federal, estadual e municipal, em áreas tão diversas quanto educação básica, saúde preventiva, defesa do meio ambiente, reforma agrária, cultura, crédito popular, formação profissional e AIDS.

A generalização destas parcerias representa uma mudança significativa no estilo de trabalho das ONGs e nos padrões de seu relacionamento com outros atores sociais. O exercício de uma capacidade

de proposição e implementação de alternativas exige das ONGs um crescimento na qualidade, eficiência, escala e transparência de suas ações. O desafio deste salto qualitativo está sendo enfrentado num momento de retração das fontes históricas da cooperação internacional. O agravamento das disparidades sociais no interior dos países desenvolvidos, a redução dos gastos públicos destinados à ajuda internacional, a reorientação das pautas da cooperação para atender às necessidades emergentes dos países da Europa do Leste e à situação crítica dos países africanos, a percepção de que a grande maioria dos países latino-americanos dispõem de recursos internos expressivos são fatores que se combinam para reduzir o fluxo de recursos destinados às ONGs brasileiras.

Frente a esta conjuntura externa desfavorável e às exigências de um protagonismo interno de novo tipo, as ONGs estão confrontadas ao duplo desafio de aperfeiçoamento de seus instrumentos de trabalho e construção de mecanismos mais sólidos de auto-sustentação financeira. Por outro lado, nos últimos anos tem crescido rapidamente no Brasil o fenômeno da 'filantropia empresarial'. Um número crescente de empresas tem investido uma parcela expressiva de recursos em programas de desenvolvimento social e comunitário. Em 1995 foi formalmente criado o GIFE – Grupo de Institutos, Fundações e Empresas – com o objetivo explícito de promover no empresariado o conceito de responsabilidade social da empresa. Esta mudança na cultura empresarial apresenta oportunidades inéditas para parcerias entre ONGs e empresas, abrindo caminho para que, gradativamente, a 'cooperação nacional' venha a compensar com vantagem as perdas causadas pela retração da cooperação internacional.

Outro fenômeno extremamente recente é a preocupação de agências multilaterais de financiamento, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento, com a temática do 'fortalecimento da sociedade civil'. Na reunião de sua Junta Diretiva em 20 de março de 1996, o BID aprovou um novo *Frame of Reference for Modernizing the State and Strengthening of Civil Society* baseado nas seguintes premissas: "*A robust civil society is founded on the existence of economic opportunities and democratic*

freedoms for all its citizens. Civil society is strengthened by economic and social policies that promote employment, the broadening of the entrepreneurial base, the formation of human capital, the eradication of poverty, decentralization, citizen participation, protection of the most vulnerable sectors, and the establishment of an institutional and regulatory climate in which civil rights may be exercised to the full".

Nas palavras do Presidente do Banco, Enrique Iglesias, modernização e reforma do Estado, reforma social e fortalecimento da participação cidadã e da sociedade civil são componentes indissociáveis de uma agenda integrada de desenvolvimento. No contexto atual latino-americano, marcado por uma crise generalizada de governabilidade e sociabilidade, a execução desta agenda é tão imperativa quanto fora a implementação da reforma econômica nos anos 80.

No segundo semestre de 1995, o autor do presente trabalho foi incumbido pela Dra. Ruth Cardoso, presidente do Conselho da Comunidade Solidária, de coordenar um processo nacional de consultas junto a organizações da sociedade civil, setor privado empresarial, órgãos públicos e agências de cooperação internacional visando a definir a pauta de uma agenda comum de fortalecimento da sociedade civil no Brasil. Este processo de diálogo culminou em um encontro nacional, realizado em Brasília, em dezembro de 1995, convocado conjuntamente pelo Conselho da Comunidade, Banco Interamericano de Desenvolvimento e CIVICUS: Aliança Mundial para a Participação dos Cidadãos. O resultado deste encontro foi a definição de três áreas prioritárias de atuação: (i) revisão e aperfeiçoamento do marco legal que regula o relacionamento das organizações da sociedade civil com o Estado; (ii) produção de conhecimentos e informações sobre as organizações da sociedade civil com vistas ao aumento da qualidade de suas ações e expansão de sua base de recursos; (iii) promoção do voluntariado e da participação cívica.

Em dezembro de 1996, o BID aprovou um programa trienal apresentado pelo Conselho da Comunidade voltado para o desenvolvimento de uma série de iniciativas concretas nas três áreas

prioritárias acima mencionadas. Com o início da efetiva implementação do programa em 1997, o Brasil torna-se o primeiro país latino-americano a implantar, com apoio do Governo e em colaboração com o BID, uma estratégia integrada e abrangente de fortalecimento da sociedade civil em escala nacional.

Esta multiplicação de 'iniciativas privadas com sentido público' configura claramente a emergência, no contexto brasileiro, de um Terceiro Setor – não-governamental e não-lucrativo – mais amplo que o mundo das ONGs e capaz de mobilizar um volume crescente de conhecimentos, experiências bem como recursos humanos e materiais para o enfrentamento da pobreza e da exclusão. Superando as oposições do passado, generalizam-se formas de relacionamento e colaboração trans-setorial entre sociedade civil, Estado e Mercado em iniciativas concretas de desenvolvimento social.

As oportunidades abertas para a política externa por este protagonismo mais propositivo das ONGs, pela multiplicação em todos os níveis do fenômeno das parcerias entre Estado e sociedade bem como pelos processos internos de elaboração de consensos nacionais sobre grandes questões sociais serão retomados no capítulo conclusivo do trabalho, quando da discussão dos parâmetros de uma interlocução aberta e positiva entre organizações da sociedade civil e diplomacia.

CAPÍTULO TERCEIRO

OS DIREITOS HUMANOS: ESTUDO DE CASO DA INTERAÇÃO ENTRE DINÂMICAS INTERNA E EXTERNA

1. Os direitos humanos como questionamento do regime autoritário: a 'imagem do país no exterior'

A temática dos direitos humanos emerge na agenda política brasileira no contexto pós-1964 e ganha destaque a partir de 1968 com as denúncias de prática de torturas infligidas a opositores políticos por agentes do regime autoritário. Desgastado por uma onda crescente de contestação nas ruas, na opinião pública e no Congresso, o Governo Costa e Silva cede à pressão dos setores mais radicais das Forças Armadas e decreta, em 13 de dezembro de 1968, o Ato Institucional número 5, suspendendo as garantias constitucionais básicas. A supressão do direito de habeas corpus e da possibilidade de apreciação pelo Poder Judiciário de recursos contra atos arbitrários da autoridade pública, combinada com a imposição de uma censura rígida aos meios de comunicação, configura a implantação no país de um regime de exceção. Pela primeira vez desde o Estado Novo, o emprego da tortura se generaliza enquanto instrumento de represssão às organizações clandestinas envolvidas com ações armadas.

É neste contexto que começam a chegar a entidades internacionais de defesa dos direitos humanos, como o Comitê Internacional da Cruz Vermelha, a Comissão Internacional de Juristas e a Anistia Internacional, documentos e relatórios denunciando casos concretos de violação de direitos humanos no Brasil.

Em julho de 1970, a Comissão Internacional de Juristas, com séde em Genebra, publica um primeiro *Rapport concernant la répression*

policière et les tortures infligées aux opposants et prisonniers politiques au Brésil, com uma indicação dos "*organes du gouvernment chargés de la répression*" e "*techniques de la torture*"[1]. Neste documento, que é largamente noticiado pela imprensa internacional, a Comissão solicita ao Governo brasileiro que assegure as condições necessárias para uma visita do Comitê Internacional da Cruz Vermelha e Anistia Internacional aos locais de prisão e detenção. Solicita, outrossim, à Comissão Interamericana de Direitos Humanos a abertura de uma investigação sobre o tratamento infligido aos prisioneiros políticos no Brasil.

Em março de 1971, o Secretário-Geral da Comissão Internacional de Juristas, Niall McDermott condena, no plenário da Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas, as perseguições políticas no Brasil e reclama uma Convenção Internacional sobre o Tratamento de Prisioneiros Políticos. "*On behalf of the International Commission of Jurists, I wish to urge this Commission to make a study of one of the most disturbing and consistent patterns of the violation of human rights, namely the way in which political prisoners are being treated today. This includes their detention, torture and even assassination, without trial and in defiance of the principles of humanity and the Rule of Law. (...) Whilst some of the practices which I have described have been carried out in a number of countries, representatives will be aware that there is one country to which all my remarks apply. That country is, of course, Brazil*"[2].

Na mesma data, 18 das principais entidades internacionais de direitos humanos – entre elas, Anistia Internacional, Comissão das Igrejas para os Assuntos Internacionais do Conselho Mundial de Igrejas, Comitê para Sociedade, Desenvolvimento e Paz do Vaticano, Federação

---

1) COMMISSION INTERNATIONALE DES JURISTES. *Rapport concernant la répression policière et les tortures infligées aux opposants et prisonniers politiques au Brésil*. Genebra, 22 de julho de 1970.

2) INTERNATIONAL COMMISSION OF JURISTS. *International Commission of Jurists condemns political persecutions in Brazil and calls for International Convention on Treatment of Political Prisoners*. Genebra, 19 de março de 1971.

Internacional dos Direitos Humanos, Associação Internacional dos Juristas Democratas e Comissão Internacional de Juristas – divulgam um *United Appeal to the Brazilian Government.* "*Considering that in the course of the last two years, many well-known Brazilian and international institutions and personalities have expressed grave concern over allegations of the systematic violation of human rights in Brazil; (...) The undersigned international organizations call upon the Brazilian government to withdraw its opposition to an impartial investigation of these allegations by a competent international commission*".

No plano interno, a única instituição que consegue fazer ouvir sua voz é a Igreja Católica. Em fevereiro de 1971, documento da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil declara: "*Devemos proclamar que, infelizmente, a tortura existe em nosso país*". Prelados como Dom Hélder Câmara, Arcebispo de Olinda e Recife, e Dom Paulo Evaristo Arns, Cardeal-Arcebispo de São Paulo denunciam, em cartas pastorais lidas nas igrejas de suas dioceses, a ocorrência de prisões arbitrárias e violências. O protesto de outras entidades, como a Ordem dos Advogados do Brasil e Associação Brasileira de Imprensa, é silenciado pela censura imposta à imprensa.

Frente a este acúmulo de denúncias, a postura do Governo brasileiro é a de bloquear qualquer tentativa de investigação internacional, ao mesmo tempo em que procura desqualificar as notícias sobre violações de direitos humanos como produtos de uma uma 'campanha orquestrada com a finalidade de denegrir a imagem do país no exterior'. Durante o Governo Médici, o Comitê Internacional da Cruz Vermelha não recebe autorização para visitar as prisões e tampouco a Comissão Interamericana de Direitos Humanos encontra acolhida em seus pedidos de informação.

Em seu estudo sobre o Brasil e a Comissão de Direitos Humanos da ONU, Lindgren Alves mostra que, não obstante a postura radicalmente 'negacionista' adotada pelo Governo, as comunicações apresentadas às Nações Unidas pelas ONGs de direitos humanos terminaram por levar o Brasil a ser objeto de consideração dentro do

procedimento confidencial adotado pela Comissão dos Direitos Humanos, "*pelo menos desde 1974. Naquele ano, assim como em 1975, as decisões adotadas pela Comissão de Direitos Humanos, em sessões fechadas ao público, foram de manter a situação brasileira sob exame, à espera de informações ou esclarecimentos solicitados ao Governo brasileiro. Na 32ª. sessão da Comissão, em 1976, o Grupo de Trabalho sobre Situações opinava, em seu relatório, que as comunicações recebidas sobre o Brasil tendiam a revelar a existência de 'sérias violações de direitos humanos no período de 1968 a 1972'. (...) Assinalava que as observações do Governo brasileiro, datadas de 26 de janeiro de 1976, 'negavam fundamento às acusações'. Declarava-se impossibilitado de confirmar a veracidade dos fatos denunciados; registrava que não haviam sido recebidas novas comunicações desde a 31ª. Sessão da Comissão (1975); inferia, das observações fornecidas pelo Governo brasileiro, que teriam sido alcançados progressos nas áreas econômica, social e política, dispondo o Governo de meios legais e judiciais para prevenir e punir violações de direitos humanos; manifestava a esperança de que o Governo fizesse uso desses meios e concluía que, à luz de tais dados, não era necessária qualquer nova ação dentro do procedimento da Resolução 1503 do ECOSOC*"[3]

Malgrado a oposição dos Estados Unidos, cujo representante apresentou moção formal propondo o aprofundamento do exame do caso brasileiro, a maioria dos membros da Comissão apoiou moção da delegação do Uruguai que, na prática, deu por encerrada o exame confidencial da situação dos direitos humanos no Brasil.

À primeira vista, a posição intransigente do Governo brasileiro, negando-se peremptoriamente a aceitar qualquer tipo de monitoramento da situação interna por entidades ou instâncias de proteção dos direitos humanos, parecia imune a qualquer tipo de pressão internacional. Por outro lado, a defesa da 'imagem do país no exterior' é tratada, nos anos

3) LINDGREN ALVES, José Augusto. *Os Direitos Humanos como Tema Global*. São Paulo: Perspectiva, 1994, p. 88.

do Governo Médici, como uma questão essencial do ponto de vista da segurança nacional. Paradoxalmente, esta extrema sensibilidade e preocupação com a ressonância de iniciativas externas, que carecem de instrumentos para se imporem frente ao poder do Estado, desmentem a postura de aparente distanciamento e indiferença assumida pelas autoridades governamentais. Ao dar visibilidade a atos arbitrários que ninguem ousa defender publicamente, as denúncias expõem a ilegitimidade do Estado autoritário e encorajam não só as forças internas de oposição, mas tambem setores do próprio regime desejosos de coibir os abusos de um aparelho repressivo que ameaça tornar-se incontrolável.

Neste sentido, a ação das ONGs internacionais contribui de modo significativo para a elaboração de um consenso, assumido por setores cada vez mais amplos da sociedade brasileira, no tocante à intolerabilidade da tortura enquanto expressão máxima dos mecanismos de arbítrio e repressão política. Nesta interação entre dinâmica externa e dinâmica interna, o ponto de ruptura se produz, em 1975, com o assassinato sob tortura do jornalista Vladimir Herzog. Uma progressiva liberalização da censura à imprensa e a aceitação da vitória de candidatos oposicionistas nas eleições para renovação do Congresso em 1974 haviam sinalizado o compromisso do Governo Geisel com o processo, ainda que 'lento, gradual e seguro' de 'abertura' ou 'distenção' política. No momento em que a sociedade começava a respirar um clima de maior liberdade – e, no plano da participação política, liberdade é, antes de mais nada, ausência de medo – a morte sob interrogatório de Herzog nas dependências do II Exército em São Paulo é percebida como um ultraje e um gravíssimo retrocesso. A celebração ecumênica de protesto na Catedral da Sé, oficiada pelo Cardeal Arns na presença de Dom Hélder Câmara e assistida por milhares de cidadãos a despeito dos riscos de repressão, é expressiva de uma 'coragem cívica' antes impensável. A morte, poucos meses depois e em circunstâncias idênticas de outro prisioneiro político, o operário Manoel Fiel Filho, no início de 1976, é percebida como um desafio lançado pelo aparelho repressivo à autoridade do Presidente Geisel que reage, com firmeza, demitindo o Comandante do II Exército.

Este episódio constitui-se em um marco decisivo do processo de redemocratização. Por um lado, a reafirmação da autoridade presidencial sobre o aparelho repressivo quebra o padrão de impunidade até então prevalecente, o que estimula novas manifestações da cidadania sem o terror da represália. Por outro lado, a rejeição da tortura se prolonga na reivindicação crescente pelo restabelecimento pleno do Estado de Direito. O respeito aos direitos humanos assume posição central na agenda democrática interna. A adesão, ainda que tímida e reticente, do Estado a este consenso da sociedade brasileira não só abre caminho para o processo fundamental de recomposição da fratura entre governantes e governados que se havia aberto em 1968, como também engendra condições favoráveis à adoção de uma postura externa, ainda conservadora e defensiva, mas não mais tão radicalmente negativa, frente à questão dos direitos humanos.

2. Os direitos humanos e a redemocratização: legitimidade da proteção internacional dos direitos humanos

A centralidade atribuída pelo Governo Carter, a partir de 1977, à promoção e defesa dos direitos humanos produz um salto de qualidade na visibilidade da temática no plano internacional. Esta iniciativa norte-americana vem se somar ao lento processo de ampliação do mandato da Comissão de Direitos Humanos da ONU com vistas ao debate e acompanhamento não-confidencial de situações flagrantes de violações de direitos humanos na esfera doméstica. Um conjunto de razões políticas ligadas ao conflito Leste-Oeste fizera com que, até 1975, o monitoramento ostensivo de situações pela ONU tivesse se limitado ao exame de dois casos únicos e excepcionais, o da África do Sul pela prática do apartheid e o de Israel nos territórios árabes ocupados desde 1967. A repulsa internacional à repressão que se segue à derrubada Governo Allende leva ao estabelecimento pela Resolução 8 (XXXI), de 27 de fevereiro de 1975, de um Grupo de Trabalho Especial sobre a Situação dos Direitos Humanos no Chile.

A decisão de abordar o caso chileno representa o primeiro grande precedente de tratamento internacional de violações maciças de direitos

humanos no âmbito interno de um Estado. Nas palavras de Celso Lafer, "*o Grupo de Trabalho Especial sobre a Situação dos Direitos Humanos no Chile inaugurou uma investigação ostensiva que rompeu efetivamente com a competência reservada da soberania dos governantes na matéria. Deu, assim, margem para uma elaboração mais ampla no campo dos valores, pois os países não-alinhados, ao aprová-la, foram além de sua posição, até então restrita ao anti-racismo e ao anti-colonialismo; o bloco socialista, ao aceitá-la, admitiu uma acomodação tática de sua tradicional postura de defesa intransigente da noção clássica de soberania; e os países ocidentais transcenderam, no caso, os seus interesses no campo estratégico e econômico*"[4].

Gradativamente, Chile, Argentina e Uruguai substituem o Brasil como alvo principal das denúncias das ONGs internacionais, tanto pela intensidade sem precedentes alcançada pelas violações de direitos humanos nestes países quanto pela gradativa melhoria da situação no contexto brasileiro. É nesta conjuntura marcada por um aumento sensível da preocupação internacional com a questão e, ao mesmo tempo, pelo deslocamento do foco destas atenções para a situação prevalecente em outros países, que intervém a decisão brasileira de se candidatar a uma vaga na Comissão de Direitos Humanos em 1977. Na apreciação de Lindgren Alves, "*o Brasil chegava à Comissão dos Direitos Humanos com motivações complexas. Se a defesa da soberania era, ainda, o objetivo principal de nossa participação, a ela se associava a consciência de que a normalização, ainda que gradativa, de nosso processo político, então esboçada como meta de governo, era o caminho de que o país dispunha para o restabelecimento tanto da ordem democrática como dos direitos humanos. Tendo compreendido que, diante do clamor nacional e dos protestos de ONGs, personalidades e governos estrangeiros, a omissão ou rechaço puro e simples das denúncias de violações não contribuía nem para a recuperação da imagem externa, nem para melhoras no âmbito interno, o Itamaraty sabia agora ser de todo conveniente evitar que pressões internacionais, inegavelmente importantes, ao se*

4) LAFER, Celso, prefácio a L.. ALVES. Os Direitos Humanos como Tema Global, p. XXIX

apresentarem mal-conduzidas ou demasiadamente intervencionistas, pudessem antepor obstáculos à redemocratização almejada pela sociedade brasileira"[5]

O ano de 1977 é também marcado por um clima de forte fricção nas relações bilaterais entre o Brasil e os Estados Unidos, em função da pressão norte-americana na área de direitos humanos e contra a implementação do acordo nuclear com a República Federal da Alemanha. O envio ao Congresso pela Administração Carter de um relatório contendo críticas sobre a situação dos direitos humanos no país leva o Governo brasileiro a denunciar os acordos militares de 1952, em cujo marco se havia desenvolvido o inter-relacionamento das Forças Armadas dos dois países desde a Segunda Guerra Mundial.

Neste contexto complexo e contraditório, marcado por avanços internos mas tambem pela persistência de uma retórica de defesa intransigente da soberania nacional, o discurso do Ministro Azeredo Silveira na abertura da XXXII Sessão da Assembléia Geral da ONU aborda, pela primeira vez e extensamente, o tema dos direitos humanos.

"A cooperação, à qual a Carta das Nações Unidas nos estimula, pressupõe como requisito básico o respeito à identidade nacional e à soberania dos Estados. A Carta coloca o tema dos Direitos do Homem precisamente no campo da cooperação internacional e, nesse âmbito, faz de sua promoção uma das tarefas importantes da Organização". A esta entrada em matéria, segue-se uma primeira qualificação: direitos humanos não são só os direitos civis e políticos, mas também os econômicos e sociais, e todos devem ser tratados de uma perspectiva integrada e ampla. Neste sentido, continua o Chanceler, *"a criação de condições propícias ao respeito generalizado pelos Direitos do Homem dependerá da melhoria substancial da segurança política e econômica, em nível internacional. Enquanto permanecer insofreada a carreira armamentista nuclear e enquanto não se der satisfação, no quadro das relações entre o Norte e o Sul, às justas pretensões dos países em*

5) L. ALVES, op. cit., p. 90

desenvolvimento, faltarão requisitos básicos para que os Direitos do Homem, em sua acepção mais ampla e verdadeira, possam ser efetivamente respeitados em nível planetário".

Feitas estas ressalvas, Azeredo da Silveira reitera, na passagem fundamental de sua intervenção, o entendimento de que, em obediência ao princípio da não-ingerência nos assuntos internos de cada país, o tema dos direitos humanos pertence ao âmbito de competência exclusiva da soberania dos Estados. "*A solução das questões dos Direitos do Homem é da responsabilidade do Governo de cada país. Num mundo ainda e infelizmente marcado por atitudes intervencionistas, abertas ou veladas, e pela distorção de determinados temas, a nenhum país, ou conjunto de países, pode ser atribuída a condição de juiz de outros países em questões tão sérias e íntimas da vida nacional*". E conclui com a indicação da linha de conduta a ser seguida pelo Brasil na Comissão de Direitos Humanos: "*Os mecanismos e procedimentos de que já dispõem as Nações Unidas para a consideração da problemática dos direitos humanos parecem-nos amplos e suficientes para que a tarefa prossiga no ritmo que a complexidade da matéria requer e a salvo de fatores e circunstâncias passageiras*" [6].

Coerente com estes princípios, a atuação do Brasil na Comissão, no período de 1977 a 1984, vai-se pautar por uma atitude cautelosa e restritiva. Os votos da delegação brasileira serão quase sempre negativos tanto no tocante às propostas de ampliação do mandato e instrumentos da Comissão quanto no tocante a resoluções condenatórias de países específicos.

A persistência desta atitude conservadora no plano externo contrasta, de modo significativo, com os avanços internos do processo de redemocratização, em especial a partir da revogação do AI-5 em 1978 e da promulgação da anistia aos crimes políticos em 1979. Ao longo de

6) "Discurso do Ministro Azeredo da Silveira na Sessão de Abertura da XXXII Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas em 1977". *A Palavra do Brasil nas Nações Unidas*. Fundação Alexandre de Gusmão – Ministério das Relações Exteriores. 1995. pp. 338-339.

todo o Governo Figueiredo, é a sociedade civil que, claramente, pressiona pelo restabelecimento do Estado de Direito. Neste período, como demonstrado na mobilização cívica pelas Diretas-Já tudo que a cidadania espera do Estado é que deixe de se erigir em obstáculo à plena afirmação da soberania popular. Neste sentido, pode-se dizer que o reconhecimento pela sociedade brasileira da relação indissociável entre democracia e direitos humanos precede as mudanças na posição internacional do país que vão ser deflagradas pela advento da Nova República.

A eleição, ainda que indireta, de Tancredo Neves e o Governo de José Sarney representam, finalmente, a conclusão do longo processo de abertura política e marcam a reconciliação da sociedade com o Estado no Brasil. O restabelecimento pleno da normalidade democrática, evidentemente, tem repercussões imediatas na interação entre política externa e direitos humanos.

Em seu discurso na abertura da XL Sessão da Assembléia Geral da ONU, o Presidente Sarney anuncia formalmente a decisão brasileira de aderir aos mais importantes instrumentos internacionais de proteção dos cidadãos contra as violações de direitos humanos. "*Os direitos humanos adquirem uma dimensão fundamental, estritamente ligada à própria prática da convivência e do pluralismo. O mundo que os idealizadores da Liga das Nações não puderam ver nascer, e cuja edificação ainda esperamos, é um mundo de respeito aos direitos da pessoa humana, que as Nações Unidas procuram promover através dos Pactos Internacionais de Direitos Humanos. A Declaração Universal dos Direitos Humanos é, sem dúvida, o mais importante documento firmado pelo homem na História contemporânea. E ele nasceu no berço das Nações Unidas. Com orgulho e confiança, trago a esta Assembléia a decisão de aderir aos Pactos Internacionais das Nações Unidas sobre Direitos Civis e Políticos, à Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, e sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Com essas decisões, o povo brasileiro dá um passo na afirmação democrática do seu Estado e reitera, perante si mesmo e perante toda a Comunidade internacional, o compromisso solene com a Carta da ONU e com a promoção da dignidade*

humana"[7]. Em gesto de grande valor simbólico, o Presidente assina, em seguida, a Convenção sobre a Tortura.

Em novembro do mesmo ano, na mensagem enviada ao Congresso Nacional em que propõe a adesão à Convenção Inter-Americana sobre Direitos Humanos, o Presidente da República enuncia, pela primeira vez, a íntima relação entre a consolidação da democracia no plano interno e a plena participação nos mecanismos internacionais de defesa dos direitos humanos. *"A adesão do Brasil constituiria compromisso ou garantia adicional, nas esferas nacional e internacional, de efetiva proteção contra a violação dos direitos humanos; contribuiria, igualmente, para a projeção da conquista interna da democracia na órbita internacional e para a cristalização definitiva, no plano internacional, da imagem do Brasil como país respeitador e garantidor dos direitos humanos"*[8].

A ratificação destes instrumentos de proteção internacional dos direitos humanos se faz, pelo Brasil, no exercício pleno de sua soberania. Estas decisões representam, de modo inequívoco, a superação das cautelas e reservas formuladas por Azeredo da Silveira em 1977 e o reconhecimento explícito pelo Governo brasileiro da legitimidade do trabalho das Nações Unidas na área de direitos humanos.

As consequências deste ingresso do país na legalidade plena do sistema internacional de proteção dos direitos humanos se fazem, rapidamente, sentir tanto no plano externo quanto interno. Em sua atuação no âmbito da Comissão de Direitos Humanos da ONU, observa Lindgren Alves que a delegação brasileira assume gradativamente

---

7) "Discurso do Presidente José Sarney à XL Sessão Ordinária da Assembléia Geral da Organizações das Nações Unidas em 1985". *A Palavra do Brasil nas Nações Unidas*. p. 441-442

8) "Mensagem n. 621 do Presidente da República ao Congresso Nacional". in CANÇADO TRINDADE. Antonio Augusto. *A Proteção Internacional dos Direitos Humanos - Fundamentos Jurídicos e Instrumentos Básicos*. São Paulo: Saraiva, 1991. pp. 571-572

posturas mais assertivas. "*Passou o Brasil a intervir nos debates sobre o item da agenda concernente a violações de direitos humanos; deixou de votar regularmente contra resoluções sobre relatores para países específicos; apoiou mais claramente o estabelecimento de relatores temáticos, com mandatos de escopo universal e, o que é mais significativo, esforçou-se por responder a todas as comunicações por eles enviadas sobre casos de violações de direitos humanos no país*"[9].

No plano interno, o Ministério da Justiça, na gestão Fernando Lyra, lança o Programa 'Mutirão contra a Violência', cuja característica inovadora é o estabelecimento de relações de colaboração com dezenas de ONGs atuantes na área de direitos humanos para a execução de projetos de educação para a cidadania e prevenção da violência urbana. Pela primeira vez, uma iniciativa do Governo Federal situa as ONGs como parceiras e não como adversárias.

Por outro lado, à medida que decrescem, com o restabelecimento da democracia, as denúncias sobre violações de direitos políticos ganham maior relêvo as manifestações de violência social e estrutural. O Brasil que emerge do regime autoritário é uma sociedade injusta e desigual. Neste sentido, a partir da segunda metade dos anos 80 começam a avolumar-se denúncias relativas a violações de direitos humanos de grupos específicos da população, como as crianças e adolescentes, as mulheres e os negros, as populações indígenas, os trabalhadores rurais que lutam pelo acesso à terra, a prática sistemática de tortura e maus tratos no sistema presidiário, etc.

É, evidentemente, muito mais difícil para o Governo combater estas múltiplas manifestações de uma violência inscrita nas estruturas iníquas da própria sociedade brasileira do que coibir a violência política exercida por suas próprias agências como ocorria durante o regime autoritário. Talvez por esta razão e em contraste com a retórica que havia acompanhado a adesão aos pactos internacionais de proteção dos direitos humanos, a postura governamental frente a uma nova onda de

9) L. ALVES, op. cit., p. 94

denúncias feitas por ONGs internacionais sobre temas internos é, num primeiro momento, ainda marcadamente defensiva e reativa.

Dois temas, em particular, colocam o Governo claramente na defensiva: as denúncias de 'extermínio' dos 'meninos de rua' por esquadrões da morte e de 'massacre' de populações indígenas. A ausência de uma interlocução aberta e permanente com as ONGs que se ocupam internamente destas questões impede a produção de conhecimentos e informações sobre problemas complexos, o que teria contribuído para desfazer equívocos e simplificações, como a referência em documentos da UNICEF à existência de nada menos que 7 milhões de crianças abandonadas nas cidades brasileiras ou de 500 mil meninas submetidas à prostituição infantil.

A ausência de diálogo com as ONGs, no plano interno, se prolonga numa mesma atitude de desconfiança e reticência frente às entidades internacionais de promoção dos direitos humanos. O Governo não ousa ainda investir na transparência como ponto de partida e condição para um relacionamento que não se limite à formulação de críticas de uma parte em relação ao comportamento da outra.

O primeiro passo para a construção de um relacionamento de outro tipo é dado, para surpresa de muitos, pelo Presidente Collor que decide receber em audiência, em agosto de 1990, delegação da Anistia Internacional. Rompendo com o padrão de conduta até então prevalecente, nesta oportunidade o Presidente teria inclusive solicitado a colaboração da entidade 'para nos ajudar a entender o que se está passando'.

Em seu discurso na Assembléia Geral, Collor refere-se ao compromisso de seu Governo com a proteção dos setores mais vulneráveis da sociedade, em especial as crianças, e assevera: "*Sabemos quão dramáticos são os problemas de nosso país nessa área. Não os ocultamos, nem escondemos nossa determinação de enfrentá-los e resolvê-los*". Mais adiante, afirma: "*Não poderia deixar de referir-me à importância que ganha em nossa pauta comum a temática dos direitos humanos. Com o alastramento dos ideais democráticos, será cada vez mais incisivo e*

abrangente o tratamento internacional dessa questão. O Brasil apóia essa tendência. Cremos mesmo que estamos às vésperas de um salto qualitativo a respeito. As afrontas aos direitos humanos devem ser denunciadas e combatidas com igual vigor, onde quer que ocorram"[10].

No plano do relacionamento concreto com as ONGs o 'salto qualitativo' anunciado por Collor ainda deverá aguardar alguns anos para se concretizar. Por outro lado, os pronunciamentos da diplomacia brasileira exprimem uma opção cada vez mais clara por uma postura de transparência e a abertura à colaboração com as instâncias de proteção e monitoramento dos direitos humanos. Mais ainda, na comunicação à Secretaria de Estado em que faz um balanço dos trabalhos da Comissão de Direitos Humanos em 1992, Celso Amorim analisa, com grande lucidez, a interação necessária e positiva entre ações internas efetivas de combate às violações dos direitos humanos e o fortalecimento da posição internacional do país. "*Não se registraram, nesta sessão, críticas ao Brasil na esfera das populações indígenas. Foram, por outro lado, amplas as referências à violência rural e aos assassinatos de crianças. Estas últimas seguiram, em geral, padrão semelhante: ilustraram as denúncias com casos específicos, mencionavam e até elogiavam os esforços do Governo e invariavelmente criticavam a impunidade dos criminosos.*

A política de transparência e diálogo do Governo terá, sem dúvida, gerado importantes resultados em termos de 'imagem internacional'. (...) Tres dados, contudo, parecem preocupantes: 1) a falta de punição concreta para, pelo menos, alguns dos responsáveis pelos crimes contra menores vem sendo interpretada como evidência da inconsistência da ação governamental; 2) a referência ao Brasil no discurso da Noruega foi a primeira já feita a nosso país por delegação governamental à CDH dentro do item 12 desde o Governo Jimmy Carter; 3) a resolução que renova o mandato do Relator Especial para Execuções Sumárias e Arbitrárias contém novo parágrafo operativo que lhe pede atenção

---

10) "Discurso do Presidente Fernando Collor à XLV Sessão Ordinária da Assembléia Geral das Nações Unidas em 1990". *A Palavra do Brasil nas Nações Unidas*. pp. 511 e 518.

particular para a questão dos assassinatos de crianças. Nas circunstâncias atuais, há fundamentadas razões para supor que o caso brasileiro tenha inspirado tal parágrafo.

Vossa Excelência, melhor do que ninguém, sabe que não há alternativa à transparência. As tentativas de melhoria da 'imagem internacional' através da negação retórica ou da rejeição ao monitoramento restringem-se hoje a governos totalitários. A invocação da soberania como escudo contra a observação de direitos humanos pela comunidade internacional é feita, atualmente, apenas por poucos países a que não nos podemos associar sob esse prisma. É imprescindível, pois, além das medidas de longo prazo que estão sendo tomadas para atacar a raiz do problema, ações na esfera policial e do Judiciário para que os responsáveis por assassinators de menores e de líderes rurais sejam levados a julgamento. Penso mesmo que se deveria alertar os Governadores do Rio de Janeiro e de outros Estados da Federação para o fato de que seus Estados começam a ser citados nominalmente na Comissão dos Direitos Humanos das Nações Unidas"[11]

Estas observações de Celso Amorim destacam a importância do entrosamento e coordenação do Governo Federal com as demais instâncias do Estado, em particular com os Governos estaduais responsáveis pela atuação das respectivas polícias e com o Poder Judiciário. Faltava, ainda, promover o diálogo e a articulação das iniciativas governamentais com as organizações da sociedade civil voltadas para a defesa dos direitos humanos. É a construção deste entrosamento, complexo e inédito, definido por Celso Lafer como "*um dos novos desafios dos novos modos de fazer diplomacia que o país tem pela frente para assegurar, no campo dos valores, a sua legitimidade internacional*"[12] que irá marcar o período que se abre em 1993.

---

11) "Balanço dos trabalhos da XLVIII Sessão da Comissão dos Direitos Humanos pelo Embaixador Celso Amorim (teor de comunicação à Secretaria de Estado), março de 1991". *Missão em Genebra*. FUNAG - IPRI. Brasília, 1994, pp. 86-87

12) LAFER, Celso, prefácio a L. ALVES. *Os Direitos Humanos como Tema Global*. p. XXXV

3. A promoção dos direitos humanos como consenso do Governo e da sociedade

A Conferência Mundial de Direitos Humanos, realizada em Viena, de 14 a 25 de junho de 1993, representa o reconhecimento pela comunidade internacional da defesa e promoção dos direitos humanos como tema global e, como tal, componente essencial da governabilidade da ordem mundial e da legitimidade dos Estados. Nas palavras de Celso Lafer, "*tema global, neste contexto, pode ser encarado como o instaurador da perspectiva da humanidade e consagrador da perspectiva dos governados, aos quais a soberania deve eticamente subordinar-se. Isto significa que os direitos humanos são e devem ser um tema legítimo da agenda internacional, que não pode ser excluído com base na alegação de ferir o princípio da não-intervenção, por estar na esfera do domínio reservado da soberania do Estado*[13]."

Pela primeira vez o Itamaraty toma a iniciativa de abrir um diálogo com organizações da sociedade civil no processo de elaboração da posição brasileira com vistas a Viena. Com esta finalidade, realiza-se em Brasília, em 15 de abril de 1993, o Seminário 'Democracia, Desenvolvimento e Direitos Humanos', presidido pelo Chanceler Fernando Henrique Cardoso. Embora pioneiro, este encontro teve ainda um caráter preponderantemente de informação pelos diplomatas das iniciativas que estavam sendo impulsionadas no contexto da Conferência. Em Viena, os contatos entre a Delegação brasileira e os representantes de ONGs se deram de modo constante, porém informal.

A participação ativa das ONGs de direitos humanos foi um dos fatores decisivos da legitimidade e impacto do evento. Junto a delegações oficiais representando 171 Estados, 813 ONGs internacionais foram acreditadas como observadoras na Conferência 'oficial', enquanto mais de 2.000 organizações não-governamentais reuniam-se paralelamente no Fórum de ONGs. Em seu artigo 1, a Declaração de Viena reafirma a

---

13) LAFER, Celso. *Desafios: Ética e Política*. São Paulo: Siciliano, 1995. p. 240

universalidade dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, enquanto '*direitos originais de todos os seres humanos*'. Como observa o embaixador Gilberto Vergne Sabóia, que presidiu a Comissão de Redação da Conferência, este ponto era absolutamente fundamental para o sucesso da Conferência. "*Alguns países emergentes do processo de descolonização sustentam, entretanto, que a Declaração Universal dos Direitos Humanos, ponto de partida de elaboração dos instrumentos internacionais, não levara suficientemente em conta particularidades religiosas, culturais e históricas de suas sociedades. Era preciso assim buscar incorporar os aspectos legítimos desta preocupação, sem com isso enfraquecer as conquistas jurídicas alcançadas em todo um longo proceso de construção.*

O compromisso que permitiu a aprovação do artigo 5 da Declaração é um bom exemplo de construção de consenso. Reafirma a universalidade de todos os direitos humanos e, ao mesmo tempo, sua indivisibilidade, interdependência e inter-relação. Estes últimos elementos são caros aos países em desenvolvimento, pois sublinham a igual prioridade dos direitos econômicos, sociais e culturais. Ao reconhecer a 'importância' das particularidades nacionais e regionais e a dos antecedentes históricos, culturais e religiosos, afirma ser dever dos Estados, independentemente dos sistemas políticos, econômicos e culturais, promover e proteger todos os direitos humanos e liberdades fundamentais[14]

No artigo 4, Viena consagra a legitimidade da preocupação internacional com a proteção e promoção dos direitos humanos e, no artigo 8, afirma a interdependência entre democracia, desenvolvimento e o respeito aos direitos humanos e liberdades fundamentais. Concluindo este conjunto de definições conceituais, o artigo 10 reitera, com o apoio de todos os países desenvolvidos, inclusive dos Estados Unidos, o direito ao desenvolvimento como '*direito universal e inalienável, parte integrante dos direitos humanos fundamentais*'.

---

14) SABÓIA. Gilberto Vergne. "Um Improvável Consenso: a Conferência Mundial de Direitos Humanos e o Brasil". *Política Externa*. Vol. 2. N. 3 Dezembro de 1993. pp. 7-8

Em seu artigo 38, a Declaração de Viena vai mais longe do que qualquer instância das Nações Unidas no reconhecimento do papel positivo das ONGs na defesa dos direitos humanos. "*A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos reconhece o importante papel desempenhado por organizações não-governamentais na promoção dos direitos humanos e em atividades humanitárias em níveis nacional, regional e internacional. A Conferência aprecia a contribuição dessas organizações na conscientização pública das questões de direitos humanos, nas atividades de educação, treinamento e pesquisa nessa área e na promoção e proteção de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais. (...) As organizações não-governamentais e seus membros efetivamente ativos na área dos direitos humanos devem desfrutar dos direitos e liberdades reconhecidos na Declaração Universal de Direitos Humanos e gozar da proteção da legislação nacional*".

Finalmente, por iniciativa da delegação brasileira, o parágrafo 69 do Programa de Ação recomenda o estabelecimento de um programa abrangente, no âmbito das Nações Unidas, para ajudar os Estados na tarefa de criar ou fortalecer estruturas e programas nacionais voltados para a consolidação do Estado de Direito e promoção dos direitos humanos.

Imediatamente após a Conferência e atendendo a solicitações formuladas pelas ONGs brasileiras em Viena, o ministro da Justiça Maurício Corrêa organiza, de julho a dezembro de 1993, uma série de reuniões entre Governo e socieadade para a definição de uma agenda nacional de direitos humanos. Como relata Paulo Sérgio Pinheiro[15], essas reuniões, as primeiras no gênero na história brasileira, reuniram representantes de cerca de 30 entidades de direitos humanos, ministros civis e militares, parlamentares e representantes de diversas polícias e suas associações profissionais. Consolidando as propostas e sugestões apresentadas, o Ministro da Justiça anunciou, em 10 de dezembro de

15) PINHEIRO, Paulo Sérgio, introdução a DIMENSTEIN, Gilberto. *Democracia em Pedaços - Direitos Humanos no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1996, pp. 19-20

1993, na comemoração dos 45 anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos, os contornos de um Programa Nacional de Combate à Violência compreendendo as seguintes iniciativas: instauração de um fórum de ministros para a definição de uma política de cidadania, reformulação do Conselho Nacional de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, tipificação do crime de tortura, controle das empresas privadas de segurança, obrigação da prestação de assistência jurídica aos presos, proteção às vítimas e mudança da competência da Justiça Militar para julgar crimes contra a vida, cometidos por policiais militares.

A tradição brasileira de descontinuidade nas políticas públicas frustra esta primeira tentativa de construção consensual e participativa de uma agenda nacional de direitos humanos. A mudança do ministro no início de 1994 leva a uma interrupção do processo de tramitação das medidas propostas no Congresso.

O impacto na opinião pública brasileira e internacional de fatos chocantes como o assassinato a sangue frio de meninos de rua na Candelária e a chacina de Vigário Geral, ambos cometidos por policiais no Rio de Janeiro, leva a um recrudescimento das críticas externas à incapacidade dos órgãos do Estado de punir os responsáveis por tais crimes. A questão da impunidade passa a ocupar um lugar central no debate sobre direitos humanos.

Neste contexto delicado, em seu discurso na ONU em 1994, Celso Amorim reitera o compromisso do Governo com a transparênciao e o diálogo com as ONGs bem como sua preocupação com a questão da impunidade. "*A transparência nas decisões e ações do Governo constitui importante aspecto da política brasileira. Tal transparência se manifesta, inclusive, no diálogo fluido e cooperativo que mantemos com os segmentos e organizações dedicados à luta pela observância dos direitos humanos no país. (...) Não ignoramos que a impunidade é o calcanhar de Aquiles de qualquer política que vise à plena instauração dos direitos humanos e à eliminação da violência. Por isso, o Presidente da República tem pessoalmente determinado providências e acompanhado sua execução em relação a todos os casos em que direitos humanos – de*

crianças, de indígenas, de mulheres ou de quaisquer outros cidadãos – tenham sido violados. E para isso conta com o apoio da sociedade brasileira, que não tolerará a impunidade, como não tolerou a corrupção e a quebra dos padrões éticos na Política"[16]

Rompendo com um passado em que a retórica dos pronunciamentos nos foros internacionais não se desdobrava em ações internas consistentes, o Itamaraty toma a iniciativa inédita de solicitar a colaboração do Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo na elaboração do Relatório Inicial Brasileiro Relativo ao Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos de 1966. Como enunciado por Celso Amorim no texto de apresentação do Relatório, pela primeira vez o Governo brasileiro descreve *"de forma franca, transparente e completa as virtudes e vicissitudes da situação nacional de direitos humanos"*[17].

De fato, o relatório fornece, em suas 176 páginas, uma radiografia clara e abrangente da situação dos direitos humanos no país, não se esquivando de abordar temas extremamente delicados como a questão dos desaparecidos políticos durante o regime militar, prática de tortura e maus tratos por policiais, ação de grupos de extermínio, violência contra presos e populações faveladas, assassinato de líderes sindicais e trabalhadores rurais, trabalho escravo, prostituição infantil e discriminação contra as mulheres. Em cada caso, o estudo confronta a legislação vigente no país com a realidade dos fatos, buscando sempre salientar os fatores e dificuldades que incidem na plena observância dos direitos estabelecidos pela lei interna e pelos tratados internacionais.

A versão original em inglês do relatório é enviada ao Centro para os Direitos Humanos da ONU em novembro de 1994. Em fevereiro de 1995, já na vigência do Governo Fernando Henrique Cardoso, a tradução

---

16) "Discurso do Ministro Celso Amorim à XLVIII Sessão Ordinária da Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas em 1993". *A Palavra do Brasil nas Nações Unidas*, pp. 562-563.

17) *Relatório Inicial Brasileiro Relativo ao Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos de 1966*, Brasília: FUNAG / IPRI, 1994, p. 8

em português do documento é publicada pelo Itamaraty e saudada, de forma quase unânime, pela imprensa brasileira como um passo decisivo na consolidação da política de transparência em matéria de direitos humanos. Em nota oficial de 3 de fevereiro de 1995, o novo ministro das Relações Exteriores, Luís Felipe Lampreia liga a publicação do relatório com a decisão de criação de um novo órgão no Itamaraty especificamente voltado para o tratamento das questões de direitos humanos e dos novos temas sociais. "*A publicação do texto em português [do relatório] em forma de livro visa a dar ciência à sociedade brasileira desse importante documento de direitos humanos – o mais abrangente jamais preparado em nível oficial – redigido em íntima cooperação entre o Governo e uma das entidades brasileira mais atuantes nessa esfera. A divulgação do relatório brasileiro ao Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos é apenas uma primeira demonstração do diálogo que o Governo brasileiro vem desenvolvendo com a sociedade civil, e que será expandido na atual administração, conforme a orientação do Presidente Fernando Henrique Cardoso. Para esse fim, e tendo em conta a crescente importância das respectivas matérias, já determinei, com autorização presidencial, a constituição no Itamaraty de um Departamento de Direitos Humanos e Temas Sociais com atribuição de servir de ponte entre o exterior e os órgãos nacionais primordialmente encarregados de tais assuntos e com as organizações não-governamentais neles interessadas*"[18].

As decisões políticas anunciadas pelo ministro dão concreção à política de transparência, reafirmam a importância de parcerias operacionais com organizações da sociedade civil e criam condições institucionais para o entrosamento entre a política externa e os órgãos governamentais internos. Curiosamente, é neste contexto de avanços políticos e administrativos inéditos que eclode na imprensa uma polêmica sobre o papel das ONGs internacionais de direitos humanos, a partir da publicação de um artigo do embaixador Paulo Tarso Flecha de Lima na Folha de São Paulo de 9 de janeiro de 1995.

---

18) *Nota da Secretaria de Imprensa do Ministério das Relações Exteriores - Relatório Brasileiro sobre Direitos Humanos*, 3 de fevereiro de 1995.

Neste texto, intitulado '*Responder é preciso*', o embaixador em Washington critica vivamente os relatórios recém-publicados por três ONGs – Anistia Internacional, Human Rights Watch/Americas e Freedom House – a respeito da situação dos direitos humanos no Brasil. Paulo Tarso considera, por exemplo, rigorosamente inadmissível o questionamento pela Freedom House da legitimidade das eleições ocorridas em 1994 sob o argumento de que '*o processo político e o sistema judicial estão maculados por altos níveis de corrupção e/ou por cartéis da droga*' e que as eleições haviam sido conduzidas de forma '*relativamente livre, (...) depois de uma campanha presidencial repleta de controvérsias e escândalos*'. Questiona também afirmações simplistas e generalizadoras, como a da Anistia, segundo a qual estariam em curso no país práticas de '*social cleansing*' contra crianças de rua, prostitutas e homossexuais.

A seu ver, estas críticas das ONGs seriam consequência de um '*entranhado preconceito que – por má fé ou ignorância – contamina no essencial as avaliações sobre o Brasil*'. Afirma, por fim, que sua condição de agente de um governo democrático não lhe permite '*a aceitação passiva de um processo sistemático de distorção da realidade brasileira*'. Neste sentido, estima que '*incorreria em grave omissão se calasse, se não cobrasse veracidade e mais objetividade das análises sobre o Brasil, com o objetivo precípuo de garantir o reconhecimento de compromissos e avanços realizados pelo governo e pela sociedade brasileiras*'[19].

A tomada de posição de Paulo Tarso suscitou a abertura de um debate nas colunas da Folha de São Paulo sobre o relacionamento entre Governo e ONGs na área de direitos humanos que se estende por várias semanas. Em contraponto às posições do embaixador em Washington, Paulo Sérgio Pinheiro, no artigo intitulado '*Transparência é preciso*', argumenta que "*a melhor resposta às denúncias é demonstrar o empenho do Estado brasileiro e da sociedade em tornar realidade a proteção dos*

19) "Responder é preciso", *Folha de São Paulo*, 9 de janeiro de 1995 e "As bases do diálogo", *Folha de São Paulo*, 19 de janeiro de 1995

direitos humanos na sociedade brasileira". Para o coordenador do Núcleo de Estudos da Violência, o reconhecimento pelo próprio país das violações ainda subsistentes de direitos humanos é o melhor caminho para sair da defensiva no plano internacional. *"É graças à superação da política de dissimulação que o Brasil tem hoje um papel respeitado"*[20].

No ponto de vista do autor deste trabalho, a opção fundamental e irrenunciável pela transparência não exclui, antes exige, o estabelecimento de um diálogo crítico, de uma via de mão dupla na comunicação entre Governo e ONGs. Não há por que, em nome da transparência, renunciar à correção dos exageros, simplificações e distorções. Caracterizar o processo eleitoral de 1994 como eivado de graves irregularidades é tanto mais inadmissível e irresponsável quanto nenhuma entidade ou personalidade brasileira formulou tal apreciação. Leviandades deste tipo parecem indicar que ONGs internacionais relutam, ainda, em admitir o fato inequívoco que é a plena vigência do regime democrático no país. Igualmente absurdo é, evidentemente, o emprego do termo *'ethnic cleansing'* para qualificar atos específicos de violência contra grupos vulneráveis da população, prática que é reconhecida e condenada de forma veemente tanto pelo Governo quanto pela opinião pública interna.

Tem razão o embaixador em Washington ao considerar ser dever da diplomacia de um Estado democrático questionar a divulgação por entidades internacionais de notícias ou apreciações flagrantemente inverídicas. A retificação da verdade, por outro lado, não requer a desqualificação da instituição como tal. Como a legitimidade de entidades como Anistia Internacional decorre, fundamentalmente, da exatidão e credibilidade das informações que veiculam, a abertura pelo Governo de canais permanentes de comunicação com as ONGs é essencial para a construção de uma relação de respeito mútuo entre atores que, a despeito de seus pontos de vista e mandatos específicos,

---

20) "Transparência é preciso", *Folha de São Paulo*, 11 de janeiro de 1995

estão, ambos, ética e politicamente comprometidos com a causa dos direitos humanos. Transparência e diálogo crítico não são, portanto, incompatíveis ou excludentes. Tampouco implicam que os interlocutores, diferentes que são, estejam de acordo sobre tudo, todo o tempo. Implicam, isto sim e de ambos os lados, convicção, boa fé e capacidade de argumentação.

Alguns destes pontos foram desenvolvidos pelo embaixador Rubens Antonio Barbosa, que também intervém na polêmica com um artigo intitulado '*O Brasil e as ONGs – uma visão de Londres*'. Para o embaixador no Reino Unido, o corolário natural no plano externo da determinação do Governo Fernando Henrique de desenvolver a parceria com a sociedade civil nos campos afetos à defesa e promoção da cidadania é o aprofundamento da transparência e diálogo no relacionamento com as organizações não-governamentais internacionais. Neste sentido, "*devemos centrar esforços em fomentar a percepção da crescente convergência entre Estado e sociedade civil em nosso país. Não há por que não reconhecer que a interação com essas ONGs, somada aos processos internos, contribui para tornar ainda mais aguda a consciência de nossos problemas, não só na sociedade, mas também na administração pública. A prioridade deve ser responder de forma positiva e prática a esses estímulos e, ao mesmo tempo, procurar expandir o escopo do relacionamento com as ONGs para além da demanda sobre casos pontuais*"[21].

As observações de Rubens Barbosa enfatizam uma abordagem que, de fato, pode contribuir para desfazer impasses e viabilizar um campo mais amplo de interação positiva entre Governo e ONGs. De um lado, a referência à crescente convergência que se está engendrando no país entre Estado e sociedade civil com vistas à definição e implementação de uma agenda comum de promoção dos direitos humanos. De outro lado, a importância de ampliar a interlocução com as ONGs para além da discussão de casos pontuais e específicos de violações. Ambos estes

21) "O Brasil e as ONGs - uma visão de Londres", *Folha de São Paulo*, 2 de fevereiro de 1995.

princípios serão postos em prática no processo que se abre em 1995 de construção, por iniciativa governamental, mas em diálogo com a sociedade, de um programa nacional de direitos humanos no Brasil.

Em solenidade no Palácio da Alvorada, no dia 7 de setembro de 1995, o Presidente da República lança um apelo a todos os brasileiros para uma mobilização ampla em favor dos direitos humanos e anuncia a elaboração de um Programa Nacional de Direitos Humanos. "*Agora que estamos nos aproximando do século XXI, a luta pela liberdade e pela democracia tem um nome específico: chama-se Direitos Humanos. Nesta data simbólica do Brasil, assistimos à vontade do nosso povo, de não apenas falar de direitos humanos, mas de garantir a sua proteção. (...) Precisamos, agora, fazer o plano nacional de direitos humanos, tal como recomendou a Conferência Mundial de Direitos Humanos, realizada em Viena em 1993, cujo Comitê de Redação foi presidido pelo Brasil. Chegou a hora de mostrarmos, na prática, num plano nacional, como vamos lutar para acabar com a impunidade, como vamos lutar para fazer com que os direitos humanos sejam respeitados*"[22].

A responsabilidade pela elaboração do Programa é atribuída ao Ministério da Justiça, sob a coordenação do Dr. José Gregori, chefe de gabinete do ministro Nelson Jobim. Uma vez mais, o Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo é contratado para assessorar o Ministério em todas as etapas de preparação do plano. O processo de consultas de organizações da sociedade civil alcança uma amplitude sem precedentes em iniciativas do Governo Federal. Entre novembro de 1995 e março de 1996, realizam-se seis seminários regionais de debate em São Paulo, Rio de Janeiro, Recife, Belém, Porto Alegre e Natal, com a participação de 210 entidades de defesa dos direitos humanos. São realizadas consultas por telefone e fax a um largo espectro de centros de direitos humanos e personalidades. Finalmente, o projeto do Programa é apresentado e debatido na I Conferência Nacional de Direitos Humanos,

22) CARDOSO, Fernando Henrique, *Discurso sobre os Direitos Humanos*, Palácio da Alvorada, Brasília, 7 de setembro de 1995

promovida pela Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados, com o apoio do Fórum das Comissões Legislativas de Direitos Humanos, Comissão de Direitos Humanos do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, Movimento Nacional de Direitos Humanos e Conferência Nacional de Direitos Humanos.

Em 13 de maio de 1996, o Programa é lançado públicamente pelo Presidente da República. "*Reconhecendo que o esforço dos Governos federal, estaduais, municipais, das autoridades judiciárias, legislativas e da própria sociedade como um todo ainda não foram capazes de diminuir o desrespeito diário aos direitos humanos no Brasil,* o objetivo básico do Programa é "*identificar os principais obstáculos à promoção e proteção dos direitos humanos no Brasil, eleger prioridades e apresentar propostas concretas de caráter administativo, legislativo e político-cultural que busquem equacionar os mais graves problemas que hoje impossibilitam a sua plena realização*"[23]

Pela abrangência de suas 228 propostas concretas de ação e pela ampla participação da sociedade em seu processo de elaboração, este plano de ação representa, efetivamente, uma agenda nacional comum de iniciativas, a serem executadas por Governo e sociedade. Neste sentido, a expressão Programa Nacional configura, sem dúvida, o compromisso do Governo Federal com o desenho e execução de uma política pública de defesa e promoção dos direitos humanos. Por outro lado, esta agenda comum, definida consensualmente, exprime uma convergência crescente entre Governo e sociedade e abre uma dinâmica inédita de mobilização de recursos e competências em prol do desenvolvimento de uma cultura dos direitos humanos no país.

Em 1997, o Presidente da República atribui à recém-criada Secretaria Nacional de Direitos Humanos do Ministério da Justiça, chefiada por José Gregori, a coordenação e monitoramento da execução do programa. A construção de parcerias operacionais e substantivas com organizações

---

23) *Programa Nacional de Direitos Humanos*, Brasília, Ministério da Justiça, 1996

da sociedade civil se concretiza em uma série de convênios assinados com ONGs brasileiras e internacionais. O Movimento Viva Rio assume a responsabilidade pelo programa experimental de *Balcões de Direito* voltados para a prestação de serviços gratuitos de assessoria jurídica e mediação de conflitos em comunidades populares. O Gabinete de Assessoria Jurídica a Organizações Populares (GAJOP) de Recife se incumbe de planejar e implantar a nível nacional programas de proteção a testemunhas e vítimas de crimes. O Comitê Internacional da Cruz Vermelha e a seção brasileira da Anistia Internacional encarregam-se da realização, em dez estados da Federação, de cursos de formação em direitos humanos para policiais. ONGs são chamadas a contribuir com sua experiência e competência para viabilizar diferentes iniciativas governamentais que integram o Programa Nacional de Direitos Humanos, como a Campanha Nacional de Combate à Exploração Sexual Infanto-Juvenil, Grupo de Repressão ao Trabalho Forçado, Programa Nacional de Combate à Violência contra a Mulher e Grupo de Trabalho para Eliminação da Discriminação contra a População Negra.

Em maio de 1997, cerca de 300 organizações de direitos humanos reuniram-se com representantes governamentais em Brasília, na II Conferência Nacional de Direitos Humanos, para um debate e avaliação do primeiro ano de implementação do programa e suas perspectivas de continuidade. O texto que orientou este balanço crítico, elaborado por Paulo Sérgio Pinheiro e Paulo de Mesquita Neto, salienta que *'num curto espaço de tempo, o programa atingiu um dos seus objetivos e passou a ser 'um marco referencial para as ações governamentais e para a construção por toda a sociedade da convivência sem violência que a sociedade exige'. A sociedade passou a cobrar do governo federal a implementação das propostas de ação contidas no programa. O governo federal passou a cobrar dos governos estaduais, do Congresso Nacional, do Judiciário e da sociedade a sua participação na implementação do programa"*[24].

---

24) MESQUITA NETO, Paulo e PINHEIRO, Paulo Sérgio. *Programa Nacional de Direitos Humanos: avaliação do primeiro ano e perspectivas*. Brasília, 13 de maio de 1997

A aceitação consensual deste marco referencial comum constitui o grande salto qualitativo que, doravante, orienta tanto o sentido das ações governamentais quanto o esforço de concretização de parcerias com as organizações da sociedade civil. Neste sentido, a preocupação com os direitos humanos, introduzida 25 anos atrás de 'fora para dentro' e percebida pelo regime autoritário como uma ameaça à soberania, assume, agora, os contornos de uma estratégia de Governo e área prioritária para expressão de uma convergência com toda a sociedade em torno de uma agenda de iniciativas concretas. Transparência e diálogo crítico no relacionamento do Governo com as ONGs internacionais se combinam com a busca da convergência e construção de parcerias no plano interno. A articulação da posição externa do país, pela qual responde o Itamaraty, promove o fortalecimento e é fortalecida por esta interação interna entre Governo e sociedade em prol do objetivo nacional de consolidação da democracia e dos direitos humanos.

CAPÍTULO QUARTO

OS DIREITOS DAS MULHERES: ESTUDO DE CASO DA INTERAÇÃO ENTRE DINÂMICAS INTERNA E EXTERNA

1. Os direitos das mulheres como demanda de um movimento social

A Conferência de Viena sobre Direitos Humanos afirma, no parágrafo 18 de sua Declaração, que os direitos das mulheres são inalienáveis e constituem parte integral e indivisível dos direitos humanos universais. Este reconhecimento de um fato aparentemente óbvio foi um dos tópicos de mais difícil consenso dentre os muitos abordados pela Conferência. As resistências opostas à sua adoção explicam a insistência das mulheres na explicitação de algo que parece pertencer ao senso comum. Na verdade, o reconhecimento de que a humanidade é feita de dois sexos, diferentes e iguais em direitos – e não apenas de um – longe de ser um fato banal, representa uma conquista civilizatória que marca o final do século XX.

As Conferências mundiais de Viena, Cairo e Beijing são as últimas etapas de um percurso em que, a exemplo do modo pelo qual veio a ser reconhecida a legitimidade da proteção universal dos direitos humanos, dinâmicas internas e externas se entrelaçam para engendrar gradualmente uma dupla ruptura conceitual: o reconhecimento de que as mulheres são, ao mesmo tempo, titulares de direitos universais e vítimas de formas específicas de opressão e discriminação; o reconhecimento de que, ao reivindicarem a igualdade de direitos com os homens, as mulheres não lutam apenas contra a discriminação de que são vítimas mas reivindicam também o direito de exercer uma cidadania qualificada e operativa no interior de cada sociedade e no plano internacional.

Diferentemente da temática dos direitos humanos, em cuja promoção as ONGs tiveram um papel protagônico, a temática dos direitos das mulheres ganhou visibilidade e legitimidade como tema global pela ação de um movimento social – o movimento de mulheres. Um movimento social é algo mais amplo, fluido e flexível que uma instituição. Movimento é o que impulsiona uma dinâmica de mudança, tanto comportamental e cultural quanto legal e institucional. Movimento combina valores, idéias, testemunhos, gestos exemplares, experiências e realizações. O movimento de mulheres, aos poucos, criou as organizações, coalizões e redes necessárias à extensão de seu impacto. No entanto, foram, fundamentalmente, as 'mulheres em movimento' que, com suas iniciativas, lograram influenciar Governos e sociedades a adotarem medidas concretas, nos planos interno e externo, com vistas a transformar reivindicações em direitos e direitos em realidade.

O questionamento da separação e hierarquia ancestral entre os sexos é um fenômeno recente e complexo onde se combinam e retro-alimentam inovações no plano das relações de produção, como o acesso progressivo das mulheres ao trabalho assalariado, descobertas científicas, como a contracepção, alterações nos quadros de referência sócio-cultural e emergência de novas aspirações e formas de conduta. É no contexto das grandes transformações pelas quais passam as sociedades industriais avançadas nos anos 60 e 70 que surgem as primeiras organizações formalmente estruturadas de reivindicação de direitos, como NOW – National Organization for Women nos Estados Unidos, bem como proliferam os pequenos grupos de discussão e tomada de consciência (*awareness–raising groups*) que vão constituir as células de base do movimento.

Ao reivindicar a igualdade de direitos face aos homens ao mesmo tempo em que afirmam uma identidade feminina própria, que não é mais apenas o contrário simétrico do masculino, as mulheres desempenham o papel de uma 'minoria ativa', na acepção de Serge Moscovici. Em sua obra clássica *Psychologie des Minorités Actives*, Moscovici estuda o fenômeno de "*déviance collective*" pelo qual "*des groupes qui étaient définis et se définissaient de manière négative et*

pathologique par rapport au code social dominant, deviennent des groupes qui possèdent leur code propre et, en outre, le proposent aux autres à titre de modèle ou de solution de rechange". Para este autor, *" la minorité active assume la psychologie d'une personne ou d'un groupe qui est différent et qui souhaite être différent, capable d'accepter la désapprobration et insensible à l'hostilité physique et psychologique aussi bien qu'à la tension continue. (...) La minorité transforme une négation de la loi ou de la conception traditionnelle de la réalité en une nouvelle loi ou une nouvelle conception de la réalité."*[1]

Ao questionar as normas e papéis pré-estabelecidos, o movimento de mulheres – como toda minoria ativa – assume, num primeiro momento, uma postura de contestação que é percebida como radical e intransigente. Aos poucos, a mobilização bem sucedida em torno a algumas *causes célèbres* começa influenciar mudanças na percepção da opinião pública sobre o estatuto da mulher na sociedade. É o caso na França com o manifesto de 343 mulheres em favor da descriminalização do aborto, a mobilização de mulheres italianas em torno do referendum de legalização do divórcio e da campanha das feministas americanas pela ratificação do *Equal Rights Amendment*. Neste período, um primeiro exemplo de solidariedade internacional é o apoio recebido pelas três escritoras portuguesas – *as três Marias* – acusadas de pornografia por sua obra Novas Cartas Portuguesas. Por outro lado, ao longo dos anos 70, estruturas e mecanismos institucionais de promoção dos direitos das mulheres são criados em vários países da Europa Ocidental e América do Norte, o que contribui para articular a denúncia das múltiplas formas de discriminação e a reivindicação de direitos com as iniciativas de mudança legal e institucional.

No contexto do sistema das Nações Unidas, o princípio da igualdade entre homens e mulheres já havia sido reconhecido em 1945, na Carta da ONU, e reiterado na Declaração Universal de Direitos

---

1) MOSCOVICI, Serge. *Psychologie des Minorités Active. Paris, Presses Universitaires de France, 1979, pp. 192-193*

Humanos. Até meados dos anos 70 o foco da ação internacional privilegia a elaboração de instrumentos legais de proteção das mulheres, percebidas sobretudo como um grupo vulnerável. Como observam Hilkka Piettila e Jeanne Vickers, a própria decisão, tomada em 1972, de declarar 1975 Ano Internacional da Mulher, ainda vincula o reconhecimento dos direitos das mulheres a seu papel como agentes do desenvolvimento. *"In the UN's earlier decades they had been seen as objects, for whose protection and rights recommendations were made and conventions enacted. In the 1970's the formula was 'to integrate women into development'; characteristically, they were seen as resources and their contributions were sought to enhance the development process and to make it more efficient. For this purpose it was necessary to improve the status, nutrition, health and education of women. Their dignity and rights were not yet seen as a cause in its own right"*[2]

Não obstante esta visão restritiva, o lançamento em 1975, na Conferência do México, da Década das Nações Unidas para as Mulheres representa uma primeira grande iniciativa, a nível global, de promoção de direitos não de um grupo específico e vulnerável, mas de metade da população mundial. Significativamente, é sob a égide do Centro de Informações das Nações Unidas que um grupo de mulheres do Rio de Janeiro organiza, em pleno regime militar, um primeiro seminário para discutir as implicações da Década para a Mulher. Este encontro, que é considerado um dos marcos fundadores do movimento de mulheres no Brasil, é mais um exemplo eloquente da importância, assumida em determinados momentos, pelo apoio externo na viabilização de iniciativas internas inovadoras.

Um número considerável de organizações de mulheres já havia participado das Conferência do México em 1975, que lançou a Década, e de Copenhagen em 1980, que procedeu a um primeiro balanço de suas realizações. Mas, sem dúvida, o evento decisivo em termos de mobilização

---

2) PIETTILA, Hilkka & VICKERS, Jeanne. *Making Women Matter: the role of the United Nations*. London: Zed Books, 1990, pp. vii-viii.

da opinião pública mundial, foi a Conferência Mundial da Mulher de Nairobi de 1985, realizada em paralelo com uma Conferência Não-Governamental, o *Forum '85*. Este evento, na sua abrangência – nele participaram 14.000 mulheres de 150 países – e estrutura organizativa, é anunciador do que viria a se tornar rotina nas grandes conferências sobre temas globais dos anos 90. Além de sua função de dar visibilidade mundial a uma temática emergente, esta série de conferências teve, pelo menos, dois impactos positivos na esfera nacional. Serviram para pressionar governos a adotarem medidas que lhes permitissem responder positivamente aos questionários relativos à implementação interna dos compromissos assumidos no marco do Programa de Ação da Década da Mulher bem como para acelerar o processo de ratificação da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, aprovada em 1979.

No caso brasileiro, até o advento da Nova República em 1985, a abertura do Estado ao diálogo e interação com as organizações da sociedade civil não havia ainda alcançado o plano do governo federal. Como relatado no capítulo segundo do presente trabalho, os Conselhos de Direitos da Mulher começam a ser constituídos, a nível estadual, a partir de 1983 com base na experiência bem sucedida do Conselho estadual de São Paulo. O Conselho Nacional dos Direitos da Mulher só vem a ser criado em 1985. Esta lacuna limita fortemente a interação entre a delegação oficial brasileira a Nairobi e as ONGs presentes no Fórum paralelo. Ao longo da segunda metade dos anos 80, no entanto, amplia-se e generaliza-se a colaboração de organizações de mulheres a agências governamentais na formulação de políticas públicas nas áreas de saúde e direitos reprodutivos, educação, combate à violência doméstica e à discriminação no trabalho. O movimento de mulheres tem também um forte protagonismo no processo de elaboração da nova Constituição, que consagra um reconhecimento sem precedentes dos direitos básicos da mulher brasileira.

Ao fim dos anos 80, uma temática nascida sobretudo em função das grandes mudanças sócio-culturais que afetaram as sociedades ocidentais se expande e ganha reconhecimento no âmbito do sistema

das Nações Unidas. Este reconhecimento internacional, por sua vez, facilita a penetração da temática em sociedades mais rígidas e autoritárias, universalizando progressivamente o alcance da 'causa das mulheres'. É neste contexto que as mulheres – e, em particular, as mulheres brasileiras – vão assumir um protagonismo inédito ao longo do ciclo de conferências sobre temas globais que se abre, no Rio de Janeiro, com a ECO-92.

2. Os direitos das mulheres na agenda global

A realização no Brasil da Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento fornece às organizações da sociedade civil uma oportunidade privilegiada para dar visibilidade a suas propostas. Dezenas de organizações de mulheres articulam-se nacionalmente e criam uma instância ad-hoc, a Coalizão de Mulheres Brasileiras, com a tarefa de representá-las tanto no Fórum Brasileiro de ONGs quanto nos encontros internacionais de mulheres preparatórios à Conferência. Reunidas em Miami, em 1991, mais de 500 mulheres de 83 países aprovam uma Agenda 21 e um Plano de Ação das Mulheres para a ECO 92. Neste encontro, as diversas articulações internacionais de mulheres, reunidas no Women's Foreign Policy Council, atribuem à Coalizão de Mulheres Brasileiras a responsabilidade pela organização do evento de mulheres no encontro de ONGs, paralelo à Conferência oficial.

O principal evento do Fórum Global será a tenda das mulheres, intitulada *Planeta Fêmea*, ao qual acorrem mais de mil delegadas de todos os continentes. Pela primeira vez, redes de mulheres, que se vinham constituindo desde a Conferência de Nairobi, participam de um evento internacional cujo objetivo não é tratar de questões específicas à condição da mulher. Dentre essas redes, as mais bem estruturadas e ativas são as que se ocupam das questões ligadas à sexualidade, saúde e direitos reprodutivos das mulheres. São estas redes que tomam a iniciativa de colocar a questão populacional no centro dos debates. Esta temática não fazia parte da agenda da ECO 92 na medida em que seria objeto de uma conferência específica a se realizar em 1994. No entanto, as mulheres temiam que uma abordagem eminentemente demográfica da questão da

população, como um problema em si, desvinculado das questões mais amplas do meio ambiente e do desenvolvimento, viesse a endossar a adoção indiferenciada de programas de controle de natalidade percebidos como atentatórios ao exercício da liberdade básica das mulheres sobre seu próprio corpo.

Ao enfatizar que as taxas de fecundidade declinam não em função de programas estritos de controle de natalidade e sim quando melhora a condição social, econômica e de saúde das mulheres, as discussões no *Planeta Fêmea* privilegiam as noções de '*empowerment*' das mulheres e de qualidade de vida para todos como critérios básicos de uma nova abordagem da questão populacional, em suas múltiplas relações com o meio ambiente e o desenvolvimento. Rompendo com a dicotomia entre 'controlismo' e 'natalismo', as mulheres afirmam a possibilidade e necessidade de reconciliar a preservação da '*carrying capacity of the Earth*' com a salvaguarda da '*caring capacity of humankind*'.

O 'Tratado' das ONGs sobre População, Meio Ambiente e Desenvolvimento, redigido pelas mulheres na Rio-92, reafirma o duplo compromisso com os 'direitos reprodutivos' e o 'desenvolvimento sustentável'. "*O direito das mulheres de controlar suas escolhas de vida é a base e o fundamento de toda e qualquer ação referente a população, meio ambiente e desenvolvimento. Rejeitamos toda e qualquer forma de controle do corpo da mulher por governos e instituições internacionais. Reafirmamos o direito das mulheres a controlar sua fertilidade e a planejar suas famílias. A comunidade internacional deve analisar os problemas que decorrem da relação entre população, meio ambiente e desenvolvimento dentro do marco de referência e dos limites estabelecidos pela ética, pela democracia e pelos direitos humanos. Deve também ser reconhecido o fato que um quarto da população mundial – predominantemente nos países mais desenvolvidos – consome mais de 70% dos recursos da terra, e é responsável pela maior parte da degradação ambiental do planeta*"[3]

3) COALIZÃO DE MULHERES BRASILEIRAS. *Planeta Fêmea*. Rio de Janeiro, 1993.

É interessante notar que a negociação e assinatura pelas ONGs destes 'tratados', cujo efeito evidentemente é simbólico, são características de uma separação, que ainda persiste, entre os trabalhos da conferência oficial e a 'diplomacia' paralela da sociedade civil. Por outro lado, a ECO 92 marca uma mudança qualitativa e irreversível na interação entre as redes internacionais de mulheres e a agenda das Nações Unidas. Se, até então, a demanda fundamental era a do reconhecimento de uma igualdade de direitos entre os sexos, a ênfase na noção de '*empowerment*' sinaliza uma nova reivindicação, a do direito '*to make a difference*'.

Nas conferências anteriores dedicadas às mulheres, a preocupação central era o combate à discriminação de gênero em todas suas formas e manifestações. Doravante, o objetivo estratégico passa a ser o '*mainstreaming*' das preocupações, pontos de vista e contribuição das mulheres na abordagem de temas como meio ambiente, direitos humanos, população e desenvolvimento.

Em outras palavras, não é suficiente que a comunidade internacional, que por tanto tempo havia feito abstração da existência real das mulheres, reconheça seus direitos específicos. É preciso assegurar as condições para o exercício pleno pelas mulheres de sua cidadania através de sua participação e influência nas negociações sobre temas globais.

O crescente protagonismo das mulheres coincide com a ampliação, no plano interno brasileiro, do processo de interlocução entre Governo e organizações da sociedade civil na preparação da posição a ser levada às Conferências globais.

A este respeito, Lindgren Alves define como 'pioneira e modelar' a forma como se deu a participação do Brasil na Conferência do Cairo sobre População e Desenvolvimento. "*Aprofundando iniciativa experimentada, ainda de maneira incoativa, na preparação para a Conferência de Viena sobre Direitos Humanos, o processo preparatório brasileiro desenvolveu-se em diálogo direto entre o Governo e a sociedade, de forma transparente*

e consentânea com o sistema democrático, o que assegurou a solidez e a efetividade de nossas posições"[4]

A preparação da posição brasileira é atribuída, por decreto presidencial, a um Comitê Nacional, presidido pelo Itamaraty e integrado pelos órgãos públicos federais com competência na matéria. Este Comitê, por sua vez, promove em várias cidades seminários de discussão que contam com ampla participação de representantes de ONGs e da comunidade científica e acadêmica. O resultado deste processo de consulta é a elaboração de um relatório nacional para encaminhamento à ONU como parte do processo de preparação da Conferência.

Ao contrário da crescente convergência entre Governo e sociedade em torno de uma agenda comum de promoção dos direitos humanos, a temática da população envolve questões e problemas em torno aos quais não há consenso interno. Como salienta o ministro Celso Amorim em seu texto de introdução ao relatório, a diversidade de posições existentes na sociedade é um fato que não pode ser ignorado, mas que tambem não pode bloquear a busca do consenso possível. *" Trabalho de tal amplitude e ineditismo a respeito de temática tão fundamental e complexa que inclui questões de foro íntimo, essenciais ao ser humano, estreitamente ligadas à liberdade individual, e que se encontram ainda em debate plenamente democrático, pelos mais diversos segmentos da sociedade brasileira, dificilmente poderia abarcar e refletir todas as numerosas correntes e os diferentes matizes das posições identificadas no país, nesse campo. Deverá, portanto, obrigatoriamente, ser objeto de leitura qualificada, que preserve seu caráter aberto e que possa efetivamente assegurar uma base flexível e equilibrada para a preparação das instruções para a participação do Brasil no encontro internacional do Cairo"*[5].

---

4) LINDGREN ALVES. José Augusto. "A Conferência do Cairo sobre população e desenvolvimento e suas implicações para as relações internacionais". *Política Externa*. Vol. 3. N. 3. Dezembro de 1994. p. 144.

5) *Relatório do Brasil para a Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento*. Brasília. dezembro de 1993

Segundo Lindgren Alves, as diretrizes orientadoras da posição brasileira incluem, entre outros, os pontos seguintes: (i) a soberania nacional é exclusiva para as decisões na matéria; a cooperação internacional é importante e deve complementar os esforços nacionais; (ii) as políticas conducentes ao desenvolvimento sustentável devem ser fortalecidas e abranger os padrões inadequados de consumo e produção, bem como o acesso às tecnologias desenvolvidas; (iii) os direitos da mulher, inclusive os direitos reprodutivos, devem ser respeitados e fortalecidos; (iv) as políticas populacionais são entendidas como dimensões integrantes das políticas de desenvolvimento sócio-econômico. Mais do que o alcance de metas demográficas numéricas, devem elas promover a convergência de ações destinadas à melhoria das condições de vida, à superação das desigualdades e ao respeito aos direitos humanos [6]

A reafirmação do compromisso brasileiro com os conceitos de 'desenvolvimento sustentável' e de 'direitos reprodutivos' é consistente com as preocupações enunciadas pelas mulheres brasileiras no documento 'Nossos Direitos para o Cairo', aprovado por consenso num encontro nacional realizado no auditório do Senado Federal, em março de 1994. "*População são os povos da Terra, homens e mulheres de carne e osso que nascem, vivem, amam, trabalham,se reproduzem, envelhecem e morrem. População não é um objeto inerte de estudo, é um conjunto de sujeitos que escolhem seu próprio destino. Desenvolvimento é a satisfação das necessidades humanas básicas e a garantia para todos das condições de uma vida digna. O desenvolvimento deve ser pensado em função da população e não a população em função do desenvolvimento*".

No tocante à questão polêmica dos direitos reprodutivos, o mesmo documento afirma: "*É direito inalienável das mulheres a livre escolha em matéria de sexualidade e fertilidade. Este direito ao próprio corpo, que inclui tanto o direito à procreação quanto o direito à interrupção voluntária da gravidez indesejada, está sendo duplamente ameaçado:*

6) LINDGREN ALVES, *op. cit.*, p. 145

pela prescrição a ter filhos inerente à proibição ou limitação do direito ao aborto e pela prescrição a não tê-los via práticas forçadas ou induzidas de esterilização. Os direitos reprodutivos das mulheres só estarão assegurados quando estiverem reunidas as condições psicológicas, materiais e legais para escolhas efetivamente livres e conscientes"[7].

De fato, o reconhecimento no projeto de Programa de Ação para o Cairo da centralidade da situação e do papel da mulher suscita, às vésperas da Conferência do Cairo, fortes objeções da Santa Sé e da maioria dos países islâmicos. Arábia Saudita, Líbano, Iraque e Sudão decidem, no último momento, boicotar a Conferência, o que alimenta o temor de uma confrontação de consequências imprevisíveis entre defensores dos direitos das mulheres e posições inspiradas em princípios religiosos. Estas previsões pessimistas não se confirmam. O Princípio 4, aprovado por consenso, define a promoção da igualdade de gênero, a equidade entre os sexos, o *empowerment* das mulheres e seu direito a controlar a fecundidade como os alicereces dos programas de população e de desenvolvimento.

Pela primeira vez um documento das Nações Unidas adota e explicita o conceito de 'direitos reprodutivos', enfatizando que "*tais direitos se baseiam no reconhecimento do direito fundamental de todos os casais e indivíduos de decidir livre e responsavelmente o número, o espaçamento e a época de seus filhos, e de ter informação e meios de fazê-lo, assim como o direito de atingir o nível mais elevado de saúde sexual e reprodutiva*"[8].

Do ponto de vista das mulheres, o reconhecimento dos direitos reprodutivos representa uma consolidação e aprofundamento das posições enunciadas no Fórum Global da Rio-92 e do reconhecimento alcançado em Viena dos direitos das mulheres como parte integrante dos direitos humanos universais.

---

7) *Relatório do seminário Mulheres, População e Qualidade de Vida*. CEBRAP / IDAC / UNIFEM. São Paulo. 1994

8) LINDGREN ALVES. *op.cit.*, pp. 139-140

No plano interno brasileiro, a avaliação unânimemente positiva da interação entre Governo e sociedade em todas as etapas de preparação do Cairo recomenda a continuidade do diálogo entre a diplomacia e as organizações de mulheres na preparação da Conferência Mundial de Beijing em 1995. A exemplo do Cairo, a responsabilidade pela elaboração do relatório sobre a situação da mulher na sociedade brasileira é atribuída a um Comitê Nacional, presidido pelo Itamaraty e integrado por representantes de órgãos governamentais bem como pelo Conselho Nacional dos Direitos da Mulher e pelo Fórum das Presidentes dos Conselhos Estaduais dos Direitos da Mulher.

Em abril de 1995, o Presidente da República renova integralmente a composição do Conselho Nacional, nomeando para integrá-lo dezessete mulheres com reconhecida legitimidade na sociedade civil como defensoras da causa da mulher. Esta revitalização do Conselho permite que ele desempenhe o papel de elo de ligação entre o Comitê Nacional e, mais tarde, a própria delegação oficial à Conferência de Beijing, e o movimento de mulheres, organizado na Articulação de Mulheres Brasileiras para Beijing.

No primeiro semestre de 1995 realizam-se cinco seminários nacionais temáticos visando a fornecer subsídios para o relatório nacional e a posição a ser defendida na China.

A delegação brasileira à Conferência oficial é presidida pela dra. Ruth Cardoso e tem como co-vice-presidentes a embaixadora Tereza Quintella e a presidente do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, Rosiska Darcy de Oliveira. Integram ainda a delegação 6 outras conselheiras do CNDM e uma representante da Articulação de Mulheres Brasileiras. Outro fato notável de Beijing é a participação do Parlamento brasileiro através da presença, como observadoras na delegação oficial, de 3 senadoras e 7 deputadas federais. Finalmente, nada menos que 300 mulheres brasileiras participaram do Fórum paralelo de ONGs, realizado em Huairou nos arredores de Beijing.

A posição defendida pelo Brasil em Beijing combina a reafirmação da irreversibilidade das conquistas de Viena e do Cairo em termos de

reconhecimento de direitos com a ênfase nos mecanismos e procedimentos suscetíveis de assegurar a concretização prática destes direitos na esfera interna. "*Os progressos conseguidos até aqui e consolidados nas Conferências do Rio de Janeiro, Viena, Cairo e Copenhagen – e que aqui devemos reiterar, sem recuos e sem hesitações – proporcionam, neste momento, as bases para a construção de uma nova agenda na luta pela emancipação das mulheres. Nesta agenda, as mulheres hão de ser não somente beneficiárias mas, sobretudo, promotoras do desenvolvimento sustentado e com equidade. Seremos agentes de um novo modelo de civilização que não abrigue a pobreza como fatalidade mas, ao contrário, assuma o desenvolvimento como compromisso global. Teremos como horizonte uma democracia que, reconhecendo a existência de diferenças entre os sexos, seja capaz de garantir-lhe a igualdade de direitos. Assim entendida, a luta das mulheres pela igualdade não é uma luta apenas em seu próprio benefício. É uma luta em benefício de todos e se confunde, por isso mesmo, com o fortalecimento da própria democracia*"[9].

A Conferência aprova dois documentos, a Declaração de Beijing, de cunho político, e a Plataforma de Ação sobre a Mulher, que identifica os obstáculos à plena cidadania da mulher e enuncia os objetivos e ações a serem implementados na esfera interna. A exemplo do Cairo, o processo de negociação da Declaração foi marcado pelo confronto entre a posição afirmativa da grande maioria dos países ocidentais e a forte oposição de países islâmicos e católicos. Neste contexto foi decisiva a atuação da delegação brasileira dentro do Grupo dos 77 no sentido de impedir qualquer questionamento do princípio fundamental consagrado em Viena dos direitos da mulher como direitos humanos. Mais uma vez, o ponto mais controverso incidiu sobre a questão dos direitos sexuais e reprodutivos, abordados no parágrafo 23 da Declaração e 97 da Plataforma de Ação. Frente à recusa dos países islâmicos e de delegações como a da Santa Sé, Argentina, Equador, Guatemala e Malta, em aceitar

9) *Discurso pronunciado pela Dra. Ruth Cardoso, chefe da Delegação brasileira à IV Conferência Mundial sobre a Mulher*, Beijing, 5 de setembro de 1995

qualquer referência expressa a esses direitos, o compromisso possível, aceito pelos ocidentais, consistiu em conformar-se com sua retirada da Declaração em troca de sua manutenção no documento operativo que é a Plataforma de Ação.

Apesar desta relativa diluição do conteúdo da Declaração e da difícil negociação, desta vez sobretudo com os Estados Unidos, do capítulo da Plataforma de Ação referente à garantia dos recursos financeiros necessários à sua implementação, o balanço dos resultados da Conferência foi considerado basicamente como positivo pelas mulheres brasileiras. A assinatura sem reservas da Plataforma de Ação representava a aceitação pelo Governo brasileiro de um compromisso formal com a implementação de uma estratégia abrangente de ações no plano interno visando à igualdade de gênero.

3. Os direitos das mulheres na agenda nacional

Coube ao Conselho Nacional dos Direitos da Mulher do Ministério da Justiça a responsabilidade de coordenar esta implementação interna dos compromissos assumidos no plano internacional através de duas iniciativas complementares: a assinatura de protocolos de ação com ministérios, governos e prefeituras bem como a elaboração de um plano de ação nacional, denominado *Estratégias da Igualdade*.

Nos meses que se seguiram a Beijing, o Conselho assinou protocolos com administrações estaduais e municipais visando a concretizar as diretrizes da Plataforma de Ação no plano das políticas públicas locais A celebração desses protocolos abre uma nova oportunidade de interação e parceria com as organizações da sociedade civil, na medida em que sua execução é atribuída aos Conselhos estaduais e municipais de direitos da mulher, cujos integrantes são organizações e personalidades comprometidas com a causa das mulheres.

No plano federal, foram assinados protocolos com os Ministérios da Justiça, Trabalho, Educação e Saúde com o mesmo objetivo de

impregnar as políticas públicas com os princípios e prioridades de ação aprovados em Beijing. São exemplos significativos deste redesenho de políticas públicas, os programas em curso de eliminação dos estereótipos sexistas nos livros didáticos, de combate ao câncer cérvico-uterino, de capacitação profissional de jovens do sexo feminino em situação de risco bem como a inclusão no Programa Nacional de Direitos Humanos de um plano nacional específico de combate à violência contra a mulher.

O processo de preparação desses protocolos envolveu tanto uma interlocução junto a ONGs com competência comprovada nas diversas áreas temáticas quanto uma consulta prévia aos ministérios para avaliação da exequibilidade das políticas propostas. Neste sentido, o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher abriu um espaço de negociação inédita entre o desejado e proposto pela sociedade civil e o considerado exequível pelas agências governamentais. Neste esforço de construção de consensos, o Governo se expõe à legítima pressão das demandas apresentadas pelas ONGs, do mesmo modo em que estas são obrigadas a fazer prova de sua competência propositiva e a se confrontar com os limites reais da governabilidade em termos de recursos e instrumentos de ação efetivamente disponíveis.

Em setembro de 1996, o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher dá início ao processo de elaboração de um plano nacional para a igualdade de gênero – intitulado *Estratégias da* Igualdade – visando a consubstanciar num único documento o conjunto das iniciativas a serem empreendidas por Estado e sociedade em cumprimento aos compromissos de Beijing. Tomada capítulo por capítulo, a Plataforma de Ação é confrontada à realidade brasileira, o que leva a um balanço crítico da situação das relações de gênero no país.

Uma vez mais, o processo de elaboração das estratégias valoriza o diálogo e contribuição da sociedade civil, buscando ancorar as propostas de políticas públicas em conhecimentos e experiências que não se encontram necessariamente nas agências governamentais e sim dispersas nas organizações que há anos já se dedicam ao enfrentamento da desigualdade de gênero no país. Neste sentido, consultorias temáticas

são encomendadas a ONGs com tradição de trabalho nas áreas de combate à pobreza, educação, saúde, violência, acesso às estruturas de poder e participação política, meios de comunicação e mecanismos institucionais de promoção da mulher. A seguir, uma primeira versão do documento é submetida ao debate público em cinco seminários regionais, e uma versão final emerge de um seminário nacional, realizado em Brasília, em janeiro de 1997, com a participação de representantes dos Conselhos estaduais de direitos humanos e dos diversos órgãos federais envolvidos com a implementação das medidas propostas.

Ao entregar formalmente as estratégias ao Presidente da República, em 8 de março de 1997, a presidente do Conselho enfatizou o caráter público, porém não apenas estatal, das estratégias. "*Situamo-nos na interface sociedade civil / governo, nesse lugar original que as democracias modernas instituem para assegurar o fluxo da vitalidade que provém das gentes em permanente mutação, que falam de suas expectativas e contam com a escuta dos governantes para certificarem-se de serem bem compreendidos. Assim fizeram as mulheres brasileiras que, em resposta ao convite de Vossa Excelência, estão lhe enviando as estratégias da igualdade. Nelas estão arroladas políticas e ações necessárias ao pleno desenvolvimento da cidadania feminina. Nem todas estão ao alcance do Governo, sequer se situam em sua esfera de competência. São estratégias para o Governo e para a sociedade, envolvendo uma multiplicidade de agentes, diversas esferas de saber e de poder*"[10].

A elaboração consensual das *Estratégias da Igualdade* conclui, por assim dizer, uma trajetória de diálogo com as ONGs aberto pela iniciativa do Itamaraty de associá-las ao processo de preparação da posição brasileira à Conferência de Beijing. A participação de organizações de mulheres tanto no comitê nacional quanto na delegação

10) *Discurso da presidente do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, Rosiska Darcy de Oliveira, na entrega ao Presidente da República do documento Estratégias da Igualdade*, Brasília, 8 de março de 1997.

oficial permitiu que as posições brasileiras refletissem as preocupações e prioridades do movimento de mulheres. A parceria com ONGs na elaboração do plano de ação interno assegura às *Estratégias da Igualdade* a legitimidade de uma agenda nacional comum, endossada por Governo e sociedade. Por fim, esta interlocução se prolonga no monitoramento da execução das estratégias que começa a ser feito por organizações da sociedade, em especial pela rede de Conselhos de defesa dos direitos da mulher espalhados por todo o país.

CAPÍTULO QUINTO

A DIPLOMACIA BRASILEIRA E AS ONGs: PARÂMETROS PARA INTERLOCUÇÃO

1. Política externa e democracia

A democracia, enquanto fator fundamental de legitimidade e governabilidade no mundo contemporâneo, cria condições ideais para uma interação positiva, no plano interno, entre Governo e sociedade na configuração das pautas de ação internacional. Por outro lado, a política externa de um governo democrático, elaborada em interlocução com as organizações da sociedade civil, tem muito maior capacidade de estabelecer um relacionamento com ONGs internacionais que enfatize a convergência de ações a serviço de uma agenda comum de defesa dos direitos e promoção do desenvolvimento.

Em uma frase, pode-se dizer que é a democracia que torna possível, necessária e desejável a interlocução entre diplomacia e sociedade civil.

Esta interlocução, norteada por parâmetros claros e operacionais, longe de se constituir num risco ou ameaça representa uma oportunidade expressiva de fortalecimento da ação diplomática.

O protagonismo que vem sendo exercido pelas organizações de cidadãos é um dado da realidade contemporânea, que nada indica vá mudar, signficativamente, num futuro previsível. No plano externo, ONGs são causa e consequência dos fenômenos de mundialização dos problemas e universalização de valores que acompanham os processos de globalização econômica. No plano interno, são causa e consequência da reivindicação de direitos e explosão de demandas que caracterizam a dinâmica social em sociedades de massa.

No mundo globalizado de hoje e num país democrático como o Brasil, não é viável fazer diplomacia de modo eficaz em contraposição à opinião pública ou ignorando as preocupações e os interesses articulados pelas organizações da sociedade civil. ONGs internacionais desempenharam um papel significativo na incorporação por Estados e organismos multilaterais dos chamados novos temas globais, como meio ambiente e direitos humanos, à agenda das negociações externas. No plano interno, ONGs atuantes no campo do desenvolvimento social mobilizaram recursos e acumularam conhecimentos e experiências que as qualificam como interlocutoras e parceiras do Estado.

Interlocução e parceria, no entanto, não implicam em renúncia de competência ou confusão de papéis. Se, em várias áreas temáticas que, recentemente, tornaram-se objeto de ação diplomática, as ONGs são, por assim dizer, incontornáveis, a interação pressupõe o encontro e a colaboração de atores que são diferentes, que têm pontos de vista e mandatos específicos, que não se subordinam um ao outro nem confundem seus respectivos papéis.

Na democracia, a legitimidade política do Governo para agir em nome do interesse coletivo, outorgada pelo mandato popular, é de ordem bem diversa da legitimidade auto-conferida das ONGs enquanto expressão de interesses de setores específicos da população. A abertura do Governo ao diálogo e colaboração com as ONGs não pode ser entendida como uma renúncia a sua autonomia de decisão nem com a aceitação de formas ambíguas – e, invariavelmente, condenadas ao insucesso – de co-gestão de políticas públicas.

As ONGs não têm tampouco o monopólio da ética em contraponto à real politik dos governos. Contrariamente a seus mitos fundadores, a ONGs não estão sempre em melhor sintonia com os interesses populares. Tendo sido originariamente impregnadas de um forte viés anti-Estado, muitas ONGs persistem ainda, em pleno regime democrático, a atribuir ao Estado – por ação ou omissão – a responsabilidade por todas as carências e problemas de uma sociedade complexa e desigual. Expressões que são da diversidade e vitalidade da sociedade civil, sua visão, no

entanto, continua sendo fundamentalmente referida a esta instância que antes ignoravam e da qual, agora, esperam tudo. Há também ONGs que, ao enfatizarem a todo momento uma oposição entre a sociedade civil, percebida como lugar da liberdade e da participação, e o Estado, percebido como estrutura burocrático-repressiva, respondem, de fato, a motivações político-partidárias para as quais quem não está no Governo deve estar, necessariamente, na oposição.

A interlocução com as ONGs, conquanto possível, necessária e desejável enquanto aprimoramento da democracia, não é tarefa fácil. Sua viabilização requer uma elaboração de parâmetros e procedimentos de ação que respeitem a diferença e especificidade de cada ator bem como valorizem a responsabilidade e contribuição que cada um tem a oferecer. Diálogo, construção de consensos e busca de convergências não implicam anulação de diferenças e negação de divergências. Implicam, isto sim, a abertura de um 'campo argumentativo' onde os desacordos sejam percebidos como expressão da diversidade de interesses inerentes a uma sociedade democrática e as diferenças de ponto de vista como ingredientes de um processo dinâmico de articulação entre demandas internas e pautas de ação internacional.

2. Política externa e ONGs internacionais: transparência e diálogo crítico

A inequívoca opção do Governo e da sociedade brasileira em favor da transparência na abordagem dos grandes problemas internos do país é a premissa de base que orienta o relacionamento da diplomacia com as ONGs internacionais. Pobreza, violência e exclusão social não são problemas a serem ocultados e sim desafios explicitamente assumidos como prioridades da ação governamental. A imagem externa do Brasil democrático é a de um país que reconhece a persistência de profundas desigualdades sociais e a ocorrência de fatos que, embora isolados, caracterizam violações dos direitos humanos. A grande diferença consiste no fato que Governo e sociedade estão, hoje, empenhados em ações concretas visando a reduzir estas desigualdades, coibir as violações

de direitos e promover uma cultura da cidadania e do respeito à dignidade da pessoa humana.

Investir na transparência implica, portanto, não em procurar dissimular a realidade, por mais desagradável que seja, e sim em mostrar a complexidade de cada questão e as medidas concretas que estão sendo tomadas, no plano interno, para enfrentá-las. A partir da segunda metade dos anos 80, o Governo brasileiro reconhece plenamente a legitimidade do sistema internacional de proteção dos direitos humanos. Sua postura nos órgãos multilaterais que se ocupam da matéria, as respostas aos pedidos de informação sobre casos específicos que lhe são dirigidos, o diálogo com as ONGs internacionais confirmam, na prática, este compromisso com a transparência.

Transparência, no entanto, não requer nem justifica aceitação de simplismos, distorções ou caracterizações irresponsáveis. Há algumas constantes na postura das ONGs que exigem contestação imediata. Exagero nos números, como no já mencionado caso exemplar da cifra de 7 milhões de crianças de rua veiculada, no fim dos anos 80, pela UNICEF e reproduzida por inúmeras ONGs. Atribuição ao Governo Federal de responsabilidade por atos praticados por agentes de governos estaduais e municipais, ou mesmo por indivíduos ou organizações privadas. Extrapolações de episódios localizados, como a fraude constatada nas eleições de 1994 no estado do Rio de Janeiro, para desqualificar, como ilegítimo, o processo eleitoral a nível nacional. Insistência em temáticas que, de fato, não correspondem a demandas efetivamente presentes na sociedade brasileira, como a reivindicação de punição dos responsáveis por atos de repressão política durante o período ditatorial.

Ao contrário do que se passava durante o regime autoritário, em que a segurança do Estado se exercia em detrimento das liberdades cívicas, os conflitos na área rural, a violência policial nas comunidades populares e prisões, o desrespeito aos direitos das crianças e adolescentes, a violência contra as mulheres e a prostituição infantil bem como a impunidade de muitos dos acusados por estes crimes são

exemplos de situações que questionam a sociedade brasileira como um todo. Concentrar a crítica no Governo Federal é incorrer no equívoco de supor que, no regime democrático, o governo pode tudo. De fato, não são raras as situações, sobretudo na área de direitos humanos, em que faltam ao Governo os meios legais de agir para prevenir violações e punir seus responsáveis.

Distorções, como a da estrutura fundiária, que são o fruto de uma história secular de exclusão de amplas camadas da população não se corrigem de uma hora para outra. Comportamentos autoritários e arbitrários, inclusive de agentes do poder público, sobretudo ao nível local, não se modificam sem transformações profundas no conjunto das instituições de administração da justiça e na própria cultura da sociedade. Democracia, desenvolvimento com equidade e direitos humanos são objetivos e estratégias que se interpenetram e se reforçam.

O diálogo crítico com as ONGs é o complemento indispensável da opção pela transparência.

Cabe ao Governo tomar a iniciativa de mostrar, em cada caso ou situação, a complexidade da questão, o papel e responsabilidade dos diferentes atores envolvidos e, sobretudo, salientar a convergência de esforços que se está produzindo na sociedade para a resolução destes problemas. Esta busca de um diálogo de mão dupla com as organizações internacionais, que já vem sendo seguida com sucesso por várias embaixadas no exterior, não só rompe com as posturas defensivas e reativas do passado como também – e sobretudo – abre caminho para uma ampliação da interlocução com as ONGs para além das denúncias sobre violações pontuais e específicas de direitos.

Como parte deste esforço, cabe também à diplomacia tomar a iniciativa de 'convocar' ONGs e instâncias internacionais a colocar suas competências e recursos a serviço das iniciativas consensuais internas de mobilização de energias públicas e privadas para o combate à pobreza e promoção de direitos. Neste sentido, o fator decisivo para viabilizar uma postura externa de abertura e colaboração com as ONGs é a

existência e vitalidade de dinâmicas semelhantes no plano interno. Quanto mais Estado e sociedade lograrem produzir convergências em torno de iniciativas concretas de enfrentamento dos grandes problemas sociais, tanto mais fortalecida estará a postura internacional do país e mais viável será a mobilização de apoios externos a serviço destas agendas consensuais internas.

O apelo à participação da comunidade internacional na consolidação das condições internas de desenvolvimento social e promoção dos direitos humanos é consistente com a proposta apresentada pela delegação brasileira à Conferência de Viena de criação de um programa das Nações Unidas para o apoio ao Estado de Direito. Esta valorização da cooperação internacional exprime a idéia de que o olhar externo de ONGs e instâncias de defesa dos direitos não deve se circunscrever ao monitoramento de casos específicos de violações de direitos mas deve também colaborar com a consolidação e aperfeiçoamento das próprias instituições do Estado de Direito.

É pouco provável que os avanços substanciais que já vem ocorrendo em termos de construção de interações mais substantivas e operacionais entre Governo e ONGs eliminem, de todo, a incidência de críticas e denúncias. A exemplo das ONGs internas de defesa de direitos de segmentos específicos da população, a pauta de reivindicações de entidades como Anistia Internacional correrá ainda, por algum tempo, adiante da velocidade dos processos de mudança interna.

As ONGs são, por definição, intransigentes na promoção de suas áreas específicas de atuação. Esta intransigência também deve ser tolerada como dado da realidade. Intransigência, sim, mas veiculação irresponsável de fatos inverídicos ou exagerados, por certo que não. Convicção, boa fé, respeito mútuo e capacidade argumentativa continuarão a ser as melhores garantias de um diálogo crítico que complementa e aprofunda a opção pela transparência.

3. Política externa e ONGs brasileiras: interlocução e parceria

É a existência de um relacionamento substantivo e operacional, no plano interno, entre Governo e ONGs que, fundamentalmente, cria as condições para um relacionamento mais colaborativo no plano externo. A importância que vem ganhando a dimensão interna representa, senão uma inversão de prioridades, certamente uma ampliação da atenção prestada pelo Itamaraty a este tipo de ator que são as ONGs brasileiras. Por outro lado, pelo número de entidades envolvidas, diversidade de temas e áreas de interesse, fluidez das prioridades e ineditismo deste tipo de relacionamento em matéria de política externa, esta interlocução interna é, provavelmente, ainda mais complexa do que a que já vem ocorrendo, há alguns anos, no plano externo.

As ONGs são múltiplas e distintas em seu perfil institucional, prioridades temáticas, competência acumulada e modos de trabalho. Frente a esta diversidade, não é possível buscar o estabelecimento de um padrão uniforme de relacionamento que dê conta de todas as situações onde uma interlocução aparece como desejável. Por outro lado, é evidente que a escolha de interlocutores e parceiros não pode se dar de modo arbitrário.

Esta constatação confronta hoje a diplomacia com uma série de perguntas práticas: como organizar e disciplinar processos de consulta à sociedade? Que critérios usar para estabelecer relações produtivas de parceria com ONGs? Quais os canais e procedimentos mais adequados para uma interlocução construtiva com organizações da sociedade civil?

Com base nas lições extraídas da interação já em curso entre diplomacia e ONGs em matéria de direitos humanos e direitos das mulheres, objeto dos capítulos terceiro e quarto do presente trabalho, penso ser possível a elaboração de alguns parâmetros básicos.

A interlocução, de caráter estratégico e permanente, deve privilegiar o relacionamento com os programas nacionais cujo desenho e execução

representam uma convergência de esforços de Governo e sociedade em torno a uma agenda comum de iniciativas internas que dão cumprimento a compromissos assumidos no plano internacional.

O Programa Nacional de Direitos Humanos, coordenado pela Secretaria Nacional de Direitos Humanos, e as Estratégias da Igualdade, coordenadas pelo Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, são exemplos eloquentes de dinâmicas internas voltadas para o cumprimento dos compromissos assumidos no plano externo. Estes programas não pertencem ao Governo nem é ele o único responsável por sua implementação. Foram elaborados, sem dúvida, por iniciativa do Governo e em espaços institucionais criados pelo administração federal, mas com ampla participação de órgãos públicos e privados. Seu conteúdo acolhe demandas provenientes da sociedade e cuja implementação é responsabilidade dos vários níveis de Governo, no plano federal, estadual e municipal, dos vários poderes do Estado, executivo, legislativo e judiciário, e da própria sociedade.

Enquanto expressão de uma agenda de ação elaborada consensualmente por Governo e sociedade, estes programas nacionais definem um marco referencial que, doravante, deve balizar o conjunto das ações governamentais e a estratégia de mobilização da sociedade. Tais programas tendem a ser abertos e flexíveis. Podem incluir a qualquer momento novas demandas, não implicam que todos os atores envolvidos estejam de acordo sobre tudo e incorporam uma dimensão temporal em seu processo de execução. Estas características de abertura e flexibilidade permitem que desacordos e conflitos não bloqueiem a produção, em cada momento, do consenso possível e enfatizam a contribuição de todos na busca gradual de soluções aos problemas enfrentados.

A legitimidade que vem sendo conquistada por estes programas facilita, e muito, a tarefa da diplomacia em termos de seleção de seus interlocutores no mundo das ONGs. Como já vimos, são muitas as organizações da sociedade civil que estão contribuindo, com sua experiência e competência, para a viabilização destes planos integrados de ação tanto na área de defesa de direitos quanto na promoção de

iniciativas de desenvolvimento social. Ao assumirem uma co-responsabilidade pela implementação destes programas as ONGs participantes, por assim dizer, se auto-qualificam como interlocutoras legítimas das agências governamentais. Neste contexto, cabe à diplomacia, que teve um papel pioneiro na abertura de canais de diálogo com a sociedade no processo de preparação das conferências globais, mobilizar seus instrumentos de ação no plano da cooperação internacional para fortalecer estas dinâmicas internas e, dentro delas, a capacidade de ação dos atores comprometidos com o desenvolvimento de uma agenda que exprime as aspirações tanto do Governo quanto da sociedade.

O estabelecimento de parcerias substantivas e pontuais com ONGs deve se fazer, caso a caso, em função de sua reconhecida competência temática e capacidade operacional.

O espaço crescente que vem sendo ocupado pelas temáticas ligadas à defesa de direitos e aos chamados novos temas sociais na agenda internacional faz com que a diplomacia deva buscar fora do Ministério das Relações Exteriores conhecimentos e competências específicas sobre estas questões que, em sua dimensão interna, não são – nem precisam ser – objeto de consideração substantiva pelo Itamaraty. O fato novo, neste plano, consiste no reconhecimento de que, em várias áreas, estes conhecimentos e competências estão hoje nas organizações da sociedade civil mais do que em agências governamentais. O caso exemplar de uma parceria inovadora foi a solicitação formulada pelo Itamaraty ao Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo – que, por sua vez, combina as funções de uma instituição acadêmica com as de uma organização de defesa dos direitos humanos – para subsidiar o processo de produção do relatório brasileiro ao Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos.

O critério para a escolha do Núcleo foi consequência de sua reconhecida competência na abordagem do tema e capacidade operacional para produzir o trabalho encomendado na forma e no prazo necessários. Em casos como este – que provavelmente tendem a ampliar-

se no futuro pela crescente interpenetração das agendas interna e externa, sobretudo em relação aos temas sociais – a opção clara pelo critério de qualidade, e não de representatividade, é a única possível. As ONGs se legitimam pelo que fazem e não por qualquer tipo de mandato que tenham recebido de tal ou qual setor social. Neste processo de estabelecimento de 'pontes' com as competências presentes na sociedade, justifica-se plenamente que o Itamaraty desenvolva parcerias ad-hoc com organizações da sociedade da sociedade civil capazes de subsidiar, com conhecimentos e informações, a elaboração das posições a serem sustentadas no plano externo. Nestas parcerias pontuais e operacionais, a escolha do interlocutor é pragmática e se legitima pela qualidade do produto, ou seja do trabalho produzido.

A contribuição das ONGs à elaboração de diretrizes de ação externa deve se dar mediante processos de consulta que informem e subsidiem a formulação pelo Itamaraty das posições a serem sustentadas pela diplomacia no plano internacional.

A partir da Conferência de Viena sobre Direitos Humanos, o Itamaraty estabeleceu o princípio de consultar organizações da sociedade civil no processo de preparação da posição brasileira a ser defendida nas Conferências sobre temas globais bem como de abrir espaço para a participação de representantes da sociedade na própria delegação oficial brasileira a estes eventos. A relativa fluidez dos critérios utilizados para definir estes interlocutores e também uma certa imprecisão sobre seu efetivo mandato contribuíram para gerar ambiguidades sobre o sentido e o alcance desta participação da sociedade na elaboração de princípios orientadores da ação externa.

Cumpre reiterar, uma vez mais, que a abertura da diplomacia ao diálogo com a sociedade civil não dispensa – antes exige – clareza de ambas as partes quanto ao papel e mandato específicos de cada uma. Consulta e diálogo são procedimentos pelos quais a diplomacia recolhe e elabora os pontos de vista, demandas e propostas da sociedade. Este enriquecimento dos processos de formulação política não implica na aceitação pelo Itamaraty de qualquer tipo de co-gestão nas instâncias de

tomadas de decisão. A responsabilidade pela elaboração e condução da política externa é, evidentemente, do Ministério das Relações Exteriores. Por outro lado, a exemplo das parcerias operacionais acima mencionadas, os processos de consulta devem ter existência *ad-hoc* e não permanente. Ou seja, estruturam-se para cumprir uma tarefa precisa, como a apresentação de subsídios ao relatório brasileiro preparatório a tal ou qual reunião internacional, e cessam de existir na medida mesma em que preencheram a função para qual foram criados.

Esclarecidos o sentido e o propósito deste nível mais político de diálogo, persiste a questão dos critérios para escolha dos interlocutores a convidar, em cada situação concreta, enquanto 'representantes da sociedade'. Como regra geral, proporia a adoção de três critérios:

(i) valorizar a presença e participação destas novas instâncias, situadas na interface Governo / sociedade, cujo objetivo é exatamente a promoção de formas flexíveis de interlocução entre ONGs e agências governamentais. O Conselho da Comunidade Solidária, o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, o Grupo de Trabalho para Eliminação da Discriminação contra a População Negra são exemplos significativos da capacidade destas novas instâncias de articularem recursos e competências públicos e privados em suas respectivas áreas de atuação.

(ii) envolver, de acordo com a temática que é objeto do processo de diálogo, as principais redes que cada segmento da sociedade civil vem estruturando como instância de promoção de seus interesses e demandas junto ao conjunto da sociedade e ao Estado. Algumas destas articulações são efêmeras, como a Coalizão de Mulheres Brasileiras para a ECO-92 ou a Articulação de Mulheres Brasileiras para Beijing. Outras, embora de constituição recente, têm uma vocação de permanência, como a Associação Brasileira de ONGs, o Forum de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente, a Rede Feminista de Saúde e Direitos Reprodutivos, o Movimento Nacional de Direitos Humanos e o Grupo de Institutos, Fundações e Empresas com investimento social.

(iii) abrir espaço para que as ONGs com reconhecida legitimidade e competência em suas respectivas áreas de trabalho possam também trazer sua contribuição, mais técnica e substantiva, ao processo de discussão.

A tarefa que incumbe ao Itamaraty de processar estas contribuições da sociedade será tanto mais fácil quanto já se tenha produzido um consenso básico na sociedade sobre as prioridades de ação a seguir a respeito de cada matéria em discussão. No Brasil democrático não há exemplos de temas ou situações ligados aos direitos humanos e aos temas sociais em relação aos quais Governo e sociedade tenham assumido posições claramente opostas. No caso específico do debate sobre direitos reprodutivos e, em particular, do direito das mulheres à interrupção voluntária da gravidez, a elaboração da posição externa brasileira teve que levar em conta a persistência de divergências insanáveis no plano interno. Em situações como esta, a opção possível é a definição de consensos mínimos e, por que não, o registro das áreas de dissenso que permanecem em aberto como pontos de negociação futura.

Em síntese, a abertura da diplomacia à interlocução e parceria com organizações da sociedade civil requer uma combinação de clareza de objetivos com procedimentos flexíveis e pragmáticos. Qualificam-se como interlocutores as ONGs que têm realmente algo a oferecer do ponto de vista de sua visão, competência e experiência de trabalho. Dito com outras palavras, são interlocutores válidos os que de fato exercem substantivamente a interlocução e não apenas reivindicam retoricamente que ela se faça.

Por tudo que foi dito não parece oportuna, neste momento, a estruturação de instâncias mais formais e permanentes de representação da sociedade civil junto ao Ministério das Relações Exteriores. Num universo tão fluido e diverso quanto o das ONGs, a constituição de qualquer tipo de Conselho ou Câmara com algum caráter representativo recolocaria impasses insolúveis no tocante à definição dos critérios de sua composição. Mais ainda, esta fórmula criaria uma instância intermediária que, provavelmente, bloquearia mais do que facilitaria a

viabilização de parcerias abertas, flexíveis, substantivas e operacionais. Não é preciso trazer as ONGs 'para dentro' do Itamaraty para se trabalhar com elas e sim ir ao seu encontro lá onde funcionam da maneira mais adequada, seja no contexto dos programas nacionais definidos consensualmente, seja na abordagem inovadora e experimental das temáticas de defesa de direitos e de desenvolvimento social.

Por fim, uma última sugestão diz respeito ao aproveitamento pelo Itamaraty das competências das ONGs brasileiras no marco da cooperação internacional prestada pelo Brasil a outros países. Como se viu ao longo do trabalho, a experiência acumulada por ONGs, sobretudo em seu relacionamento com setores vulneráveis da população, representa um capital de conhecimentos e informações a serem valorizados no plano da cooperação governamental. O pleno aproveitamento deste potencial ainda relativamente inutilizado implica um mapeamento dos recursos e competências disponíveis internamente e o estabelecimento de uma ponte com as necessidades e demandas provenientes de países latino-americanos e africanos. A viabilização pelo Itamaraty desta contribuição das ONGs no plano externo concretizaria mais uma instância de colaboração substantiva e operacional entre a diplomacia e as organizações da sociedade civil.

Neste contexto, a exemplo de várias outras situações analisadas ao longo do presente trabalho, a interação entre diplomacia e ONGs se insere plenamente dentro da melhor tradição da política externa brasileira de fortalecer a consolidação da democracia, a defesa dos direitos humanos e a promoção do desenvolvimento com equidade enquanto objetivos e estratégias que se interpenetram e se reforçam.

BIBLIOGRAFIA

A Palavra do Brasil nas Nações Unidas (1946-1995). Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão / Ministério das Relações Exteriores, 1995

ABDENUR, Roberto. *Textos de Política Externa – Secretário-Geral das Relações Exteriores (setembro 93 a dezembro 94).* Brasília, FUNAG, 1995

ALSTON, Philip and STEINER, Henry. *International Human Rights in Context: Law, Politics, Morals.* Oxford/New York: Clarendon Press, 1996

AMORIM, Celso. *Missão em Genebra.* Brasília, FUNAG / IPRI, 1994

ARNS, Dom Paulo Evaristo. *Em Defesa dos Direitos Humanos.* Editora Brasília/Rio, 1978.

Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais: Um Perfil – Cadastro das Filiadas à Associação Brasileira de ONGs. ABONG/ISER, 1996

BRODHEAD, Tim et al. *Bridges of Hope. Canadian Voluntary Agencies and the Third World.* Ottawa, North-South Institute. 1988

CAMURÇA, Marcelo. *Estado e ONGs – uma parceria possível: a experiência do Conselho Estadual de Defesa da Criança e do Adolescente do Rio de Janeiro.* FASE, IBASE, IDAC, ISER e Fundação Fé e Alegria do Brasil, 1994.

CANÇADO TRINDADE, Antonio Augusto. *A Proteção Internacional de Direitos Humanos – Fundamentos Jurídicos e Instrumentos Básicos.* São Paulo: Saraiva, 1991

CARDOSO, Fernando Henrique. *Discurso de Posse no Congresso Nacional.* Brasília, Presidência da República, 1995

_____ *Política Externa: Pronunciamentos.* Brasília, Presidência da República, 1995

CARDOSO, Ruth C. L., "Fortalecimento da Sociedade Civil" in *Terceiro Setor – Desenvolvimento Social Sustentado,* GIFE e Paz e Terra, São Paulo, 1997, pp. 7–12

_____ "Movimento Sociais Urbanos: Um balanço crítico" in SORJ, b. e ALMEIDA, M.H.T. de (org.), *Sociedade e Cultura no Brasil pós-64*, São Paulo, Brasiliense, 1984

_____ "Isto é Política?", *Novos Estudos CEBRAP*, n. 20, março de 1988, pp.74-80

CLARK, John. *The State and the Voluntary Sector.* Human Resources Development and Operations Policy Working Paper No. 12, Washington, The World Bank, 1995

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. *Nosso Futuro Comum.* Rio de Janeiro, Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1988

DARCY DE OLIVEIRA, Miguel and TANDON, Rajesh, Tandon, eds. *Citizens: Strengthening Global Civil Society.* CIVICUS: World Alliance for Citizen Participation, 1994

Desenvolvimento, Cooperação Internacional e as ONGs. 1o. Encontro Internacional de ONGs e o Sistema de Agências das Nações Unidas, , IBASE/PNUD, Rio de Janeiro, 1992

DIMENSTEIN, Gilberto. *Democracia em Pedaços – Direitos Humanos no Brasil.* São Paulo: Companhia das Letras, 1996

DUTCH MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS. *A World of Difference – A New Framework for Development Cooperation in the 1990s.* Policy Document. The Hague, 1991

Estratégias da Igualdade: plano de ação nacional para a igualdade de gênero. Brasília, Conselho Nacional dos Direitos da Mulher / Ministério da Justiça, 1997

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

FOX, Leslie. *Strengthening Third Sector Financing in Development: The Role of Official Development Assistance.* The Overseas Development Council and the Synergos Institute, 1995.

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO / MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Relatório do seminário "O papel das ONGs nas relações internacionais contemporâneas – a participação do Brasil na Cúpula das Américas"*, 1995

GIDRON, Benjamin, KRAMER, Ralph Kramer and SALAMON, Lester M. *Government and the Third Sector: Emerging Relationships in Welfare States* San Francisco, Jossey Bass Publishers, 1992

INDEPENDENT COMMISSION ON POPULATION AND QUALITY OF LIFE. *Caring for the Future.* Oxford/New York, Oxford University Press, 1996

INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK and U.N. DEVELOPMENT PROGRAMME. *Social Reform and Poverty – Towards a Comprehensive Agenda for Development.* Washington, D.C., 1992

INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK. *Conferencia sobre el Fortalecimiento de la Sociedad Civil.* Washington, 1994

KOUCHNER, Bernard, ed., *Les Nouvelles Solidarités*, Paris, Presses Universitaires de France, 1990

LAFER, Celso. *Desafios: ética e política.* São Paulo: Siciliano, 1995

_____ "Perspectivas e possibilidades da inserção internacional do Brasil". *Política Externa*, Vol. I, n. 3, dezembro 1992 – fevereiro 1993, pp. 100–121

_____ *O Brasil e a crise mundial: paz, poder e política externa.* São Paulo: Perspectiva, 1984

LANDIM, Leilah. *A Invenção das ONGs. Do Serviço Invisível à Profissão Sem Nome.* Tese de doutorado, PPGAS, Museu Nacional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1993

_____ *Defining the Nonprofit Sector: Brazil.* The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, Working Paper Number 9, July 1993

_____ *Para Além do mercado e do Estado? Filantropia e Cidadania no Brasil.* Rio de Janeiro, Núcleo de Pesquisa/ISER, 1883

LANDIM, Leilah (org.). *Sem Fins Lucrativos: as Organizações Não-Governamentais no Brasil.* Rio de Janeiro, 1988.

LINDGREN ALVES, José Augusto. "A Conferência do Cairo sobre população e desenvolvimento e suas implicações para as relações internacionais", *Política Externa*, Vol. 3, n. 3, dezembro de 1994, pp. 131-148

_____ *Os Direitos Humanos como Tema Global*. São Paulo: Perspectiva, 1994

Mãos à Obra Brasil – Proposta de Governo Fernando Henrique Cardoso. Brasília, 1994

MARTINS, Luciano. "Ordem internacional, interdependência assimétrica e recursos de poder". *Política Externa*, Vol. I, n. 3, dezembro 1992 – fevereiro 1993, pp. 62–85

McCARTHY, Kathleen, HODGKINSON, Virginia Hodgkinson, and SUMARIWALLA, Russy. *The Nonprofit Sector in the Global Community*. San Francisco, Jossey-Bass Publishers, 1992

MOSCOVICI, Serge; *Psychologie des Minorités Actives*. Paris, Presses Universitaires de France, 1979

NERFIN, Marc. "Neither Prince nor Merchant: Citizen – an Introduction to the Third System". *Development Dialogue*, 1987, No. 1, pp. 170-195

O'CONNELL, Brian (org.). *America's Voluntary Spirit*. New York, The Foundation Center, 1993

PIETTILA, Hilkka & VICKERS, Jeanne. *Making Women Matter: the role of the United Nations*. London, Zed Books, 1990

Política Externa, Democracia e Desenvolvimento – a gestão do Ministro Celso Amorim no Itamaraty. Brasília, FUNAG, 1995

Política Externa em Tempos de Mudança – a gestão do Ministro Fernando Henrique Cardoso no Itamaraty. Brasília, FUNAG, 1994

Por um Brasil Mais Justo – Ação Social do Governo Fernando Henrique Cardoso. Brasília, Presidência da República, 1996

Programa Comunidade Solidária. Brasília: Presidência da República, 1996

Programa de Fortalecimento da Sociedade Civil. Conselho da Comunidade Solidária / Banco Interamericano de Desenvolvimento, 1996

Programa Nacional de Direitos Humanos. Brasília: Ministério da Justiça, 1996

PUTNAM, Robert D. *Making Democracy Work*. Princeton, Princeton University Press, 1993

Relatório do Brasil para a Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento. Brasília, Ministério das Relações Exteriores, 1993

Relatório Geral sobre a Mulher na Sociedade Brasileira à IV Conferência Mundial sobre a Mulher – Ação para Igualdade, Desenvolvimento e Paz. Brasília, Ministério das Relações Exteriores, 1994

Relatório Inicial Brasileiro ao Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos de 1966. Brasília: FUNAG / IPRI, 1994

SABÓIA, Gilberto Vergne. "Um improvável consenso: a Conferência Mundial de Direitos Humanos e o Brasil". *Política Externa*, Vol. II, n. 3, dezembro de 1993

SALAMON, Lester M. and ANHEIER, Helmut. *The Emerging Sector: the Nonprofit Sector in Comparative Perspective – an Overview*. The Johns Hopkins University, Institute for Policy Studies, Baltimore, 1994

SALAMON, Lester M., "The Rise of the Nonprofit Sector". *Foreign Affairs*, Vol. 73, No. 4 (1994), pp. 111–124

SMITH, Brian. *More than Altruism: the Politics of Private Foreign Aid*. Princeton: Princeton University Press, 1990.

SOUZA, Herbert de (Betinho). "As ONGs na Década de 90". *Transformação*, IDAC, Rio de Janeiro, 1993, p. 138.

Uma Estratégia de Desenvolvimento Social – Governo Fernando Henrique Cardoso. Brasília, Presidência da República, 1996

UN COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE. *Our Global Neighbourhood*. New York/Oxford, Oxford University Press, 1995

UNITED NATIONS. *Declaration and Platform of Action of the World Women's Conference*. Beijing, 1995

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. *Human Development Report 1994*. New York/Oxford, Oxford University Press, 1994

_____ *Human Development Report 1995*. New York/Oxfor. Oxford University Press, 1995

WOLFE, Alan. *Whose Keeper? Social Science and Moral Obligation*. Berkeley, University of California Press, 1989

WORLD BANK. *Cooperation between the World Bank and NGOs: 1994 Progress Report*, Operation's Policy Department, 1995