

José Augusto Lindgren-Alves é diplomata, ex-embaixador em Sófia, Budapeste e Sarajevo, e ex-cônsul-geral em S. Francisco e Barcelona. Depois de servir na Missão junto à ONU, em Nova York, como conselheiro, foi chefe da Divisão das Nações Unidas e, em seguida, primeiro diretor-geral do Departamento de Direitos Humanos e Temas Sociais do Ministério das Relações Exteriores. Nessas funções, foi delegado e coordenador da participação do Brasil nas conferências sociais das Nações Unidas na década de 1990. Na qualidade de membro, a título pessoal, da antiga Subcomissão das Nações Unidas para a Prevenção da Discriminação e Proteção das Minorias, foi proponente de uma conferência mundial sobre o racismo, que se realizou em Durban, em 2001, na qual foi também delegado brasileiro. A título pessoal, integrou, em Genebra, o Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial – CERD, por dezesseis anos (2002 a 2017). Aposentado em 2016, foi secretário executivo do Instituto para Políticas Públicas de Direitos Humanos – IPPDH – do Mercosul, em Buenos Aires, no ano de 2017, e acaba de ser eleito membro do Comitê Consultivo do Conselho de Direitos Humanos, em Genebra, com mandato até 2021. É autor de vários livros, entre os quais "Os Direitos Humanos como Tema Global", "Os Direitos Humanos na Pós-Modernidade" e "É Preciso Salvar os Direitos Humanos" (editados em S. Paulo, pela Perspectiva), assim como "Viagens no Multiculturalismo" e "Os Novos Bálcãs" (editados em Brasília, pela FUNAG).

O livro "A Década das Conferências", de autoria do embaixador José Augusto Lindgren-Alves, trata do esforço diplomático de aperfeiçoar o ordenamento internacional mediante a negociação de instrumentos capazes não só de proteger a humanidade, como também de melhorar suas condições de vida, e o seu *habitat*. Esse trabalho representou um avanço nos padrões de convivência e de moralidade, de respeito aos direitos humanos, de condenação de práticas predatórias, de atenção aos mais desprotegidos, enfim um momento de evolução da diplomacia multilateral com o olhar nas questões do presente e a reflexão sobre o mundo que queremos.

A obra enriquece o acervo bibliográfico digital da Funag e permitirá amplo acesso ao público leitor em todo mundo. Seu lançamento é oportuno. Coincide com momento difícil para o multilateralismo, que exige reflexão por parte da opinião pública global em relação ao papel das Nações Unidas, e de todo o sistema criado pela diplomacia no pós-guerra e que não encontra paralelo, nem substituto.

Embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima
Presidente da Fundação Alexandre de Gusmão

ISBN 857631782-6
9 788576 317821

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO
www.funag.gov.br

coleção Relações Internacionais
828

José Augusto Lindgren-Alves

A Década das Conferências

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

coleção Relações Internacionais

José Augusto Lindgren-Alves

A década das conferências

(1990-1999)

Fundação Alexandre de Gusmão

Redigido ao longo dos anos 1990, e publicado pela primeira vez em 2001, "A Década das Conferências" é, talvez, o único livro brasileiro, que aborda, com enfoque integrador, todas as grandes conferências sociais das Nações Unidas do período imediatamente posterior ao fim da Guerra Fria. Descreve e interpreta esses encontros, prefigurados pela Cúpula sobre a Criança, de 1990, em Nova York, e iniciados concretamente com a Rio-92, sobre o Meio Ambiente, passando pelas conferências de Viena sobre Direitos Humanos, de 1993; do Cairo, sobre População, de 1994; de Copenhague, sobre o Desenvolvimento Social e de Beijing; sobre a Mulher, em 1995, terminando com a Habitat-II em Istambul, em 1996. Logo transformado em leitura obrigatória para quem estuda Relações Internacionais, o livro permanece atual, tanto pela análise de tendências esboçadas, quanto pela validade das recomendações das conferências. Estas ainda constituem o referencial mais abrangente dos temas respectivos. Para esta segunda edição, o autor, participante pessoal daqueles eventos, preparou um posfácio, que complementa as informações essenciais de um período contrastante com o de agora, que todos os estudiosos precisam conhecer.

coleção Relações Internacionais

José Augusto Lindgren-Alves

A década das conferências

(1990-1999)

Fundação Alexandre de Gusmão

coleção | Relações Internacionais

A década das conferências

Ministério das Relações Exteriores

Ministro de Estado Aloysio Nunes Ferreira
Secretário-Geral Embaixador Marcos Bezerra Abbott Galvão

Fundação Alexandre de Gusmão

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

Presidente Embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima

Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais

Diretor Embaixador Paulo Roberto de Almeida

Centro de História e Documentação Diplomática

Diretor Embaixador Gelson Fonseca Junior

Conselho Editorial da Fundação Alexandre de Gusmão

Presidente Embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima

Membros
Embaixador Ronaldo Mota Sardenberg
Embaixador Jorio Dauster Magalhães e Silva
Embaixador Gelson Fonseca Junior
Embaixador José Estanislau do Amaral Souza
Embaixador Eduardo Paes Saboia
Embaixador Paulo Roberto de Almeida
Ministro Luís Felipe Silvério Fortuna
Professor Francisco Fernando Monteoliva Doratioto
Professor Eiiti Sato

A *Fundação Alexandre de Gusmão*, instituída em 1971, é uma fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores e tem a finalidade de levar à sociedade civil informações sobre a realidade internacional e sobre aspectos da pauta diplomática brasileira. Sua missão é promover a sensibilização da opinião pública para os temas de relações internacionais e para a política externa brasileira.

José Augusto Lindgren-Alves

A década das conferências

(1990-1999)

2ª Edição

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

Brasília – 2018

Direitos de publicação reservados à
Fundação Alexandre de Gusmão
Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo
70170-900 Brasília–DF
Telefones: (61) 2030-6033/6034
Fax: (61) 2030-9125
Site: www.funag.gov.br
E-mail: funag@funag.gov.br

Equipe Técnica:

Eliane Miranda Paiva
André Luiz Ventura Ferreira
Fernanda Antunes Siqueira
Gabriela Del Rio de Rezende
Luiz Antônio Gusmão
Wanderson Cardoso da Silva

Projeto Gráfico e Capa:

Daniela Barbosa

Foto do autor: Centro de Relações Internacionais da Universidade de Vila Velha.

Programação Visual e Diagramação:

Gráfica e Editora Ideal

As opiniões emitidas no presente trabalho representam pontos de vista pessoais do autor e não têm, de forma nenhuma, caráter oficial, não estabelecendo, portanto, qualquer relação com a política exterior do governo brasileiro.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

L745 Lindgren-Alves, José Augusto

A década das conferências: 1990- 1999 / José Augusto Lindgren-Alves. – 2. ed. Brasília: FUNAG, 2018.

516 p.- (Coleção relações internacionais)

ISBN 978-85-7631-782-1

1. Relações internacionais - congresso. 2. Cúpula Mundial sobre a Criança (1990 : Nova York, Estados Unidos). 3. Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992 : Rio de Janeiro, RJ). 4. Conferência Mundial sobre os Direitos Humanos (1993 : Viena, Áustria). 5. Conferência Internacional das Nações Unidas sobre População e Desenvolvimento (1994: Cairo, Egito). 6. Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Social (1995 : Copenhague, Dinamarca). 7. Conferência Mundial sobre a Mulher (4. , 1995 : Beijing, China). 8. Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (1996, Istambul, Turquia). 9. Relações internacionais - Brasil. I. Título. II. Série.

CDD 327.81

Depósito Legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme Lei n° 10.994, de 14/12/2004.

Bibliotecária responsável: Kathryn Cardim Araujo, CRB-1/2952

Para André Mattoso Maia Amado,
meu amigo.

Sumário

Siglas 13

Prefácio à 2ª edição 15

Sérgio Eduardo Moreira Lima

Prefácio à 1ª edição 19

Paulo Sérgio Pinheiro

Nota explicativa 29

1. Observação para a segunda edição 29

2. Nota explicativa original 30

Capítulo 1

Introdução geral 39

Capítulo 2

Os "novos temas" e a cúpula precursora sobre a criança 53

2.1. Os “novos temas” internacionais e a “ingerência humanitária” 53

2.2. A Cúpula Mundial sobre a Criança 57

2.2.1. *O momento e o formato* sui generis *da cúpula* 57

2.2.2. *A Convenção de 1989 sobre os Direitos da Criança* 59

2.2.3. *Os documentos e o caráter precursor da cúpula* 61

Capítulo 3

A Rio-92 como conferência social 71

3.1. O clima da conferência 71

3.2. Antecedentes e divergências 74

3.3. A Unced ou Rio-92 77

3.3.1. *O antropocentrismo da Rio-92* 78

3.3.2. *A Rio-92 como modelo* 85

Capítulo 4

A Conferência de Viena sobre os Direitos Humanos 93

4.1. A Rio-92 e Viena-93, paralelismo e diferenças 93

4.2. O precedente esquecido 96

4.3. O contexto internacional da Conferência de Viena 102

4.4. O processo preparatório 108

4.5. O papel das organizações não governamentais 111

4.6. A conferência oficial e seus comitês 118

4.7. A Declaração e Programa de Ação de Viena 123

4.7.1. *A universalidade dos direitos humanos* 128

4.7.2. *A legitimidade da proteção internacional aos direitos humanos* 132

4.7.3. *O reconhecimento consensual do direito ao desenvolvimento* 134

4.7.4. *O direito à autodeterminação* 138

4.7.5. *A tríade democracia, desenvolvimento e direitos humanos* 141

4.7.6. *Outros avanços de Viena* 144

a) *A indivisibilidade dos direitos* 144

b) *Os direitos humanos em situações de conflito armado* 146

c) *Os direitos humanos da mulher* 151

d) *Grupos e categorias vulneráveis, racismo e xenofobia* 156

e) *A atuação das organizações não governamentais* 158

f) *O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos e o Tribunal Penal Internacional* 161

g) *Racionalização do sistema* 165

4.8. Viena e o Brasil 170

4.9. Conclusão retrospectiva 172

Capítulo 5

A Conferência do Cairo sobre população e desenvolvimento e o paradigma de Huntington 177

5.1. Introdução 177

5.2. Antecedentes temáticos 181

a) *A Conferência de Bucareste* 181

b) *A Conferência do México* 182

5.3. As circunstâncias da Conferência do Cairo 185

5.4. O Programa de Ação do Cairo 191

5.4.1. *Os avanços do Cairo* 199

5.5. O "espírito do Cairo" 202

5.6. A participação do Brasil 205

5.7. Conclusão 209

Capítulo 6
A Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Social e os paradoxos de Copenhague 215
6.1. Introdução 215
6.2. O formato e os documentos da Cúpula de Copenhague.....221
6.3. Os compromissos de Copenhague 226
6.4. As frustrações de Copenhague 232
6.5. Os paradoxos do Grupo dos 77 236
6.6. Consequências da Cúpula de Copenhague.....243
6.7. A participação do Brasil 244
6.8. Conclusão 246

Capítulo 7
A Conferência de Beijing e os fundamentalismos.....251
7.1. Introdução 251
7.2. As circunstâncias da Conferência de Beijing.....255
7.3. As dimensões e o formato da Conferência de Beijing.....259
7.4. Os documentos de Beijing 261
7.4.1. *A Plataforma de Ação de Beijing* 262
7.4.2. *A Declaração de Beijing*.....276
7.5. A preparação e a participação do Brasil 280
7.6. Conclusão 284

Capítulo 8
A Habitat-II e as encruzilhadas de Istambul 291
8.1. Introdução 291
8.2. A cidade como tema global.....293
8.3. O precedente e as decepções de Vancouver 295

8.4. A natureza multifacetada e o formato inovador da Conferência de Istambul....301
8.5. As dificuldades e os documentos da Habitat-II....306
8.5.1. *A convocação e o processo preparatório*....306
8.5.2. *As dificuldades*....307
a) *Recursos, cooperação e desenvolvimento*....308
b) *Implementação e acompanhamento das decisões*....309
c) *O direito à moradia*....311
d) *Universalismo e particularismo*....312
8.5.3. *Os documentos*....313
8.6. A preparação e a participação do Brasil....326
8.7. Conclusão....331
8.8. A título de arremate....334

Capítulo 9
Conclusão geral....337
9.1. Tendências e paradigmas....337
9.2. Ingerência, humanitarismo e seletividade....350
9.3. Os caminhos da Justiça....358
9.4. Esperanças decrescentes....365
9.5. Novos itinerários....373
9.6. Uma nova cultura?....381

Bibliografia....385

Anexos **399**

Textos das Declarações:

a) Declaração Mundial sobre a Sobrevivência, a Proteção e o Desenvolvimento da Criança 401

b) Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento 409

c) Declaração de Viena sobre Direitos Humanos 417

d) Princípios do Cairo sobre População e Desenvolvimento 435

e) Declaração de Copenhague sobre Desenvolvimento Social 443

f) Declaração de Beijing 489

g) Declaração de Istambul sobre os Assentamentos Humanos 497

Posfácio **505**

SIGLAS

ABEP	Associação Brasileira de Estudos Populacionais
ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
ECOSOC	Conselho Econômico e Social das Nações Unidas
ECOWAS	Comunidade Econômica de Estados da África Ocidental
FAO	Organização para Alimentação e a Agricultura
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNUAP	Fundo das Nações Unidas para a População
HABITAT	Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos
IBAM	Instituto Brasileiro de Administração Municipal
IIDH	Instituto Internacional de Direitos Humanos
NAIPPE/USP	Núcleo de Políticas e Estratégia da Universidade de São Paulo
OEA	Organização dos Estados Americanos
OIT	Organização Internacional do Trabalho

OMS	Organização Mundial de Saúde
ONGs	Organizações não governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
OPAQ	Organização sobre a Proibição de Armas Químicas
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
UNCED	United Nations Conference on Environment and Development

PREFÁCIO À 2ª EDIÇÃO

Diplomacia é a arte e a prática de gerir as relações entre os povos. Por meio do diálogo e do entendimento, os Estados interagem para promover seus valores e interesses, ampliar o conhecimento mútuo e a cooperação. O propósito maior é a manutenção da paz e da segurança internacional, condição para o desenvolvimento e o bem-estar da humanidade. A diplomacia tem sido reconhecidamente elemento fundamental na construção do Brasil. A política exterior não é uma obra do acaso, tampouco ditada por atores externos, fundamenta-se em ideias e aspirações. Resulta da reflexão e da pesquisa, e é radicada em princípios, como os da liberdade, justiça, soberania e o primado do direito.

Ao longo de sua história diplomática, o Brasil estabeleceu tradições, conceitos e ideias que foram aplicados bilateralmente na negociação do território nacional com seus dez vizinhos. Este esforço coletivo de definição das fronteiras brasileiras resultou em uma obra monumental, marco de paz e estabilidade na América do Sul. No plano multilateral, não foi menor nem menos importante a contribuição do Brasil, sobretudo a partir do resgate do princípio vestfaliano da igualdade soberana dos Estados, por Rui Barbosa, na II Conferência de Paz da Haia, em 1907, durante a gestão de Rio Branco. Tal princípio representa a condição essencial para o

multilateralismo. Este reflete visão de mundo em que todos os países participam da governança global. Traduz a crença em um sistema de interação estatal em que cada membro da comunidade internacional busca estabelecer relações com o conjunto dos demais, em vez de agir unilateralmente ou priorizar apenas ações bilaterais.

O multilateralismo é não somente a expressão internacional do estado democrático de direito, como constitui também instrumento do desenvolvimento sustentável na Agenda 2030. No mundo atual, nenhum país tem condições de resolver, por si só, os problemas globais. Impõem-se o envolvimento e a ação coordenada de todos. Daí a importância das Nações Unidas e da articulação que ela permite dos interesses coletivos. Trata-se da organização que representa a comunidade internacional, enriquecida pela experiência singular de ter sido construída a partir das lições aprendidas com a experiência desastrosa das duas guerras mundiais, provocadas pelos nacionalismos extremados.

Como toda construção humana, o multilateralismo e a ONU possuem limitações e imperfeições, que podem ser superadas no curso da história. Essas insuficiências são sistêmicas. Enquanto na jurisdição interna dos Estados, prevalece o *rule of law*, ou seja, o reconhecimento de direitos inalienáveis e o dever do cumprimento de obrigações sob pena de sanções pelos poderes estatais, na ordem externa, a adjudicação internacional tem sido, tradicionalmente, baseada no consentimento das partes e no reconhecimento da soberania no tocante aos atos de império. Essa diferença básica torna mais complexo o processo decisório multilateral, mas acresce sua legitimidade.

A Carta das Nações Unidas, os estatutos dos órgãos por ela criados e os tratados firmados sob sua égide constituem inflexão nesse processo, com o reconhecimento da necessidade de

estabelecer ordenamento mínimo para contrarrestar a tendência caótica que prevaleceria na relação entre nações soberanas. Tradicionalmente, os padrões internacionais têm observado postulados como o da liberdade, igualdade e efetividade, que diferem dos princípios gerais dos sistemas nacionais no seu aspecto coercitivo, juridicamente obrigatório e sancionável. No entanto, após a destruição provocada pelas duas guerras mundiais, a comunidade internacional estabeleceu princípios e aspirações, compartilhados de boa-fé pelos estados-membros, e fundou a ONU, como garante da realização de seus propósitos e valores comuns, sobretudo os ideais da paz e da justiça.

Não se trata de uma obra acabada, de prescrições definitivas. Ao contrário, as Nações Unidas têm contribuído para promover os aperfeiçoamentos necessários nesse processo normativo e evolutivo, como no caso da descolonização, no estabelecimento dos princípios que devem reger a relação amistosa entre os Estados, na proteção aos direitos humanos e na promoção do desenvolvimento sustentável. Os princípios fundamentais do direito internacional representam conjunto de prescrições de ordem moral e progressivamente jurídica que norteiam os Estados, estabelecendo padrões de conduta que corresponderiam aos princípios constitucionais da comunidade internacional.

Esses preceitos encontram-se definidos no artigo 2 da Carta das Nações Unidas, segundo o qual os países membros, para a realização dos propósitos da organização, agirão de acordo com os princípios da igualdade soberana dos Estados, da boa-fé, da resolução pacífica das controvérsias – com a consequente proibição do recurso à força –, da assistência às ações da ONU, da universalidade, com a aplicação desses dispositivos aos países não membros da organização, e da não intervenção nos assuntos internos de outros Estados.

O livro "A Década das Conferências", de autoria do embaixador José Augusto Lindgren-Alves, trata do esforço diplomático de aperfeiçoar o ordenamento internacional mediante a negociação de instrumentos capazes não só de proteger a humanidade, como também de melhorar suas condições de vida, e o seu *habitat*. Esse trabalho representou um avanço nos padrões de convivência e de moralidade, de respeito aos direitos humanos, de condenação de práticas predatórias, de atenção aos mais desprotegidos, enfim um momento de evolução da diplomacia multilateral com o olhar nas questões do presente e a reflexão sobre o mundo que queremos.

Em razão de sua experiência profissional, o embaixador Lindgren-Alves possui a autoridade para escrever sobre assuntos aos quais dedicou grande parte de sua carreira diplomática. Esta segunda edição acrescida do posfácio do autor reflete uma visão amadurecida e crítica dos temas tratados, que permitirá ao leitor não apenas informar-se, como também desenvolver seu próprio juízo a respeito do trabalho da diplomacia parlamentar e do multilateralismo para a construção de um mundo melhor.

A obra enriquece o acervo bibliográfico digital da Funag e permitirá amplo acesso ao público leitor em todo mundo. Seu lançamento é oportuno. Coincide com momento difícil para o multilateralismo, que exige reflexão por parte da opinião pública global em relação ao papel das Nações Unidas, e de todo o sistema criado pela diplomacia no pós-guerra e que não encontra paralelo, nem substituto.

Embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima
Presidente da Fundação Alexandre de Gusmão

PREFÁCIO À 1ª EDIÇÃO

A tensão dinâmica entre a pessoa e a sociedade provoca um movimento horizontal, um movimento de progresso da própria sociedade evoluindo no tempo. Como lembrava o filósofo Jacques Maritain faz meio século:

> *Enquanto a pátina do tempo e a passividade da matéria dissipam e degradam naturalmente as coisas deste mundo e a energia da história, as forças peculiares ao espírito e à liberdade, e seu testemunho, as quais normalmente têm seu ponto de aplicação no esforço de alguns – voltados por isto ao sacrifício – fazem elevar-se de mais a mais a qualidade desta energia. A vida das sociedades humanas avança e progride assim ao preço de muitas perdas, avança e progride graças a essa elevação da energia da história devida ao espírito e à liberdade.*

Lembrei-me dessa reflexão ao começar a ler *A Década das Conferências (1990-1999),* de José Augusto Lindgren-Alves. Justamente a história dos direitos humanos é a história das lutas humanas. As pessoas nascem com direitos básicos, mas sua realização não é automática. A história de que fala Maritain, conta como as pessoas em todo o mundo tiveram de lutar por seus direitos, com imensos sacrifícios.

As lutas pelas liberdades humanas transformaram a paisagem da Terra. No início do século XX apenas 10% dos países eram independentes. No final do século a maioria vivia em liberdade, fazendo suas próprias escolhas. A Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, constituiu uma ruptura, prenúncio de uma nova era – com a comunidade internacional assumindo a realização dos direitos humanos como uma causa de interesse comum e do interesse de toda a humanidade. Graças a uma visionária pragmática, Eleanor Roosevelt, que, presidindo a comissão de redação da Declaração, criou um dos maiores documentos do século.

A integração mundial dos países e pessoas foi uma segunda ruptura – na medida em que um movimento global integrou os padrões universais de direitos humanos nas normas de todos os países. Um sistema internacional de direitos humanos emergiu a partir da última metade do século (em termos de monitoramento, mais precisamente nos últimos trinta anos, sendo tudo muito recente). Na Comissão de Direitos Humanos e na Subcomissão de Promoção e Proteção de Direitos Humanos da ONU, em Genebra, e ou na Terceira Comissão da Assembleia Geral da ONU, os estados, leviatãs modernos, são obrigados a justificar-se perante outros estados ou dos relatores especiais (cujo único poder é relatar) e das organizações da sociedade civil.

No ano de 1990, se mencionarmos apenas duas convenções, a Convenção Internacional para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial e a Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, foram ratificadas por mais de 100 países. Hoje cinco dos seis principais pactos e convenções sobre direitos humanos foram ratificados por mais de 140 países. A exceção é a Convenção contra a Tortura. Sete das

principais convenções sobre direitos do trabalho foram ratificadas por 62 países.

Além desse extraordinário avanço na definição de garantias específicas de direitos humanos, a década de 1990 será marcada pelo ciclo de conferências mundiais convocadas pelas Nações Unidas: criança, 1990; meio ambiente, 1992; direitos humanos, 1993; população, 1994; desenvolvimento social, 1995; mulher, 1995; *habitat*, 1996; alimentação, 1996.

Essas conferências, como lembrou Kofi Annan, secretário-geral da ONU, formam um *continuum*, uma série coerente de eventos dedicados ao exame de temas inter-relacionados, como o bem-estar das crianças, os direitos humanos e os direitos das mulheres, população, emprego, crime, comércio, segurança alimentar, habitações humanas, enfrentamento de desastres naturais e coesão social. As conferências contribuíram igualmente para estabelecer articulações entre diferentes setores: desemprego e crime, pressão demográfica e degradação do meio ambiente. E, evidentemente, a pobreza entremeava todas essas questões. As declarações e programas de ação que emergiram de cada uma dessas conferências constituem hoje referencial complementar à Declaração Universal de Direitos Humanos e a todos os tratados do direito internacional dos direitos humanos.

Ninguém melhor do que José Augusto Lindgren-Alves para examinar em profundidade esse ciclo de conferências internacionais. José Augusto alia nas suas intervenções, como intelectual, duas qualidades. A condição de estudioso erudito e fino analista da teoria dos direitos humanos, provada num largo número de artigos, conferências, ensaios e livros – entre os quais cito apenas o seminal. Os Direitos Humanos como Tema Global (1994). E outra, como diplomata, ex-delegado às reuniões da ONU, primeiro chefe do Departamento de Direitos Humanos e Temas

Sociais no Itamaraty (1995-1999), hoje embaixador, operador da política de estado de direitos humanos, sem recusar assumir riscos. Como representante do Ministério das Relações Exteriores no Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, CDDPH, do Ministério da Justiça (1990-1996), José Augusto aliou diplomacia a engajamento em defesa da *accountability* das autoridades estaduais no Brasil.

José Augusto assumiu essa postura de compromisso com a promoção dos direitos humanos desde os tempos em que se dedicar a esse tema, no estado brasileiro, implicava optar em ser confrontado com linhas de resistência e de discriminação funcional. Quando se fizer a história da passagem de uma atitude defensiva e negacionista da responsabilidade do estado brasileiro por graves violações de direitos humanos para aquela da transparência e aceitação do monitoramento pelos órgãos multilaterais internacionais e organizações da sociedade civil na esfera mundial e nacional, José Augusto tem seu lugar assegurado como um dos agentes fundamentais com papel chave para essa custosa transformação. José Augusto tem desempenhado com enorme simplicidade, sensibilidade e naturalidade, o importante papel de delegado do Brasil em diversas conferências das Nações Unidas.

Se quiséssemos apontar a contribuição maior da década das conferências destacaria a centralidade dos direitos humanos na política internacional das sociedades e dos estados. A do Rio, sobre meio ambiente, em 1992, proclamou que "o ser humano é o elemento central do desenvolvimento sustentável. Tem direito a uma vida saudável e produtiva em harmonia com a natureza". A conferência de Viena, em 1993, dotou o movimento dos direitos humanos de uma agenda internacional abrangente e um programa de ação. A declaração de Viena afirmou alto e em bom som que "os

direitos humanos são patrimônio inato de todos os seres humanos e são conceitos que se reforçam mutuamente", consagrando sua universalidade, indivisibilidade e a democracia como requisito essencial para sua realização.

A proteção dos direitos humanos, a construção da paz após conflitos armados ou transições políticas, o fim da violência endêmica e a resolução dessas tensões continuam, no começo do século XXI, a ser alguns dos principais desafios para a sociedade civil. Mas estados e sociedades estão melhor aparelhados para enfrentá-los graças à dinâmica estabelecida pelo ciclo das conferências. A indivisibilidade dos direitos humanos foi aceita como um princípio, subvertendo a divisão dos direitos em dois conjuntos, um civil e político e outro econômico, social e cultural. A interconexão, os nexos de causalidade mesmo entre os dois conjuntos de direitos, foi claramente apontada, assim como a democracia reconhecida como o regime político ideal para a realização das liberdades fundamentais.

Contudo, apesar das grandes realizações do ciclo de conferências, permanece um descompasso patente entre as garantias dos dois elencos de direitos.

E muitas outras tensões subsistem, como indica o Relatório de Desenvolvimento Humano 2000, do Pnud: entre universalidade dos direitos e especificidade cultural; entre soberania nacional e controle e monitoramento internacional dos direitos humanos no interior de cada país; entre supremacia das leis internacionais e das leis nacionais; entre ratificação das leis internacionais e sua implementação.

É no campo de forças dessas tensões que atuam as organizações da sociedade civil cujo papel foi progressivamente consagrado em cada uma das conferências internacionais, alargando sua legitimidade de atuação em todas as sociedades. Certamente sem

esse envolvimento progressivo das organizações da sociedade civil (OSCs), nas conferências não se teria chegado à resolução sobre os direitos dos defensores de direitos humanos em 1999.

As conferências mundiais deixaram claro que as OSCs, como mostra José Augusto, estão compelidas a intervir na construção de agendas alternativas para um novo estado democrático, e para democratizar as políticas públicas de forma a poder contribuir para um ambiente capaz de favorecer a proteção alargada e abrangente dos direitos humanos para todos os grupos sociais.

A crescente presença das OSCs nas diversas conferências mundiais da ONU demonstrou que a participação dos cidadãos, especialmente dos pobres e discriminados, deve ser facilitada para encorajar a sociedade a expressar suas preocupações e necessidades. Para que os diferentes pontos de vista sejam incorporados nas agendas dos governos e para implementar o controle e práticas das agências do governo é decisiva a presença das OSCs. Assim como a presença das OSCs foi importante e eficiente nas conferências, hoje é essencial criar parcerias, redes e coalizões, locais, nacionais e internacionais, na sociedade civil internacional e no âmbito das Nações Unidas.

As diversas declarações e programas de ação das conferências indicaram que as OSCs devem igualmente se estabelecer de forma mais eficaz como monitores da vinculação do estado aos padrões internacionais, ratificados pela maioria dos países, promovendo mudanças nas instituições do estado e desafiando seu interesse genuíno em defender os direitos humanos. É apoiando a implementação das normas internacionais e o uso de mecanismos internacionais e regionais para a proteção dos direitos humanos que grupos nacionais poderão ser ampliados e fortalecidos.

As conferências internacionais, aponta José Augusto, estabeleceram como fundamental o monitoramento da

implementação dos direitos humanos. É vital para a advocacia de direitos humanos a criação de mecanismos de *accountability*, que obriguem as autoridades e os agentes do estado a prestarem conta de seus atos públicos e escusos. A esse respeito, na década, inúmeras organizações de base tiveram êxito na mobilização de recursos e em torná-los disponíveis para as comunidades carentes.

As conferências organizadas, como chama atenção José Augusto, numa intensidade incomum e num arco jamais tão largo de países no Norte e no Sul, demonstraram que a paz e os direitos humanos nas sociedades modernas requerem das elites nacionais atenção especial, responsabilidade e deveres, com vistas a evitar a perpetuação de injustiças e de privilégios de uns poucos. O chamado a essa obrigação foi decisivo na década de 1990, quando, concomitantemente às conferências mundiais, mudanças econômicas, políticas e sociais maciças isolaram indivíduos e fragmentaram comunidades em muitas partes do mundo. Para os pobres a situação ainda é especialmente desoladora devido à pouca capacidade de adaptação a essas transformações, como ficou claro no Fórum Social de Porto Alegre, em 2001, que pode ser lido na esteira da Cúpula Social de Copenhague de 1995.

O crescente fluxo do comércio, da capital e da informação contribuiu inegavelmente com oportunidades de riqueza para muitos. Entretanto, há uma marcada discrepância entre países com respeito aos ganhos advindos da expansão do comércio internacional, assim como no acesso ao investimento internacional direto e a novas tecnologias. Muitos dos países mais pobres estão marginalizados dessas oportunidades emergentes. O abismo entre os países pobres e ricos somente tem aumentado.

As conferências incorporaram mais do que em qualquer outro momento da História as perspectivas dos países do Sul e provocaram mudanças substanciais na abordagem do desenvolvimento.

Quando as políticas de desenvolvimento e o desempenho do governo são abordados da perspectiva das experiências dos pobres – fundamento necessário de qualquer estratégia em direitos humanos – a assistência para o desenvolvimento e para a luta contra a pobreza assume conteúdo diferente.

O desafio que se coloca afinal para todos, depois das conferências, é enfocar o mundo com o olhar e o espírito dos pobres, partir da realidade dos pobres com o objetivo de realizar as mudanças necessárias capazes de provocar impacto positivo na vida das populações menos favorecidas e dos grupos vulneráveis.

Esse e outros desafios ficam claros neste livro porque José Augusto analisa cada uma das conferências desde sua preparação, organização, realização, principais eixos de discussão e documentos que dela emanaram, assim como mecanismos de seguimento para os compromissos assumidos. Como está tratando de um ciclo, ele consegue dar uma visão de conjunto, sem renunciar a indicar os avanços e contradições, estabelecendo igualmente uma comparação com conferências internacionais anteriores, oferecendo condições para se medir o progresso. Fica evidente, na análise, o requisito que em matéria de direitos humanos jamais se deve abandonar: a noção de processo, em que a mudança irrompe apesar da persistência de um pano de fundo contínuo.

Em nenhum momento o livro desliza para relato da participação individual, e o papel de José Augusto como operador ativo em muitas das conferências fica injustamente dissimulado. Um dia este livro, esperamos, será complementado com as memórias das experiências pessoais durante as conferências. Apesar desse esforço metódico em se esquivar da cena, o estudo das conferências mundiais por quem foi delegado governamental atuante, sem desconsiderar os anseios da sociedade, oferece uma visão sóbria e de grande objetividade sobre a evolução da política

externa de direitos humanos dos países do Norte e do Sul, entre os quais recebe um discreto relevo o caso do Brasil.

Depois de décadas na História do Brasil monárquico e republicano em que a política externa é monopólio do estado e de seus funcionários, chegamos no século XXI, depois das conferências mundiais, a uma responsabilidade compartilhada entre estado e sociedade pela proteção dos direitos humanos. Sirvo-me de relatos de dois momentos emblemáticos, o primeiro, aliás, mencionado por José Augusto para ilustrar essa mudança no nosso país. A sociedade civil brasileira depois de ter feito os primeiros ensaios de participação na Rio-92, preparava-se para ir a Viena em 1993. A Comissão Teotônio Vilela de Direitos Humanos e a Comissão Justiça e Paz de São Paulo juntas vão ao então chanceler Fernando Henrique Cardoso para propor um encontro conjunto de direitos humanos com o Itamaraty na USP-SP para discutir a agenda brasileira para a Conferência. "Em São Paulo?" pergunta o chanceler. "É, podia ser na USP", respondemos. "Por que São Paulo? Vamos fazer em Brasília, no Itamaraty!", retruca Fernando Henrique.

Não foi sem uma certa emoção que se viu, talvez pela primeira vez na História, organizações de direitos humanos, que surgiram na luta contra o estado da ditadura, sentarem lado a lado, em maio de 1993, no Palácio Itamaraty, com diplomatas para definir uma agenda comum. Anos depois, em maio de 2001, em Genebra, um encontro na residência do embaixador Celso Amorim, por ocasião do Comitê Preparatório para a Conferência Mundial contra o Racismo, a ser realizada em Durban, África do Sul, em setembro de 2001, congregava com naturalidade diplomatas e uma delegação de mais de 50 membros de comunidades afro-brasileiras presentes àquela reunião, vários deles incorporados à delegação oficial do Brasil.

Em dez anos caminhamos bastante. Apesar dos horrores das violações sistemáticas que continuam a afetar enormes contingentes de população em ditaduras e democracias, jamais a humanidade contou com tantos instrumentos e mecanismos de proteção dos direitos humanos. A década das conferências mundiais da ONU, nos anos 90, abriu enormes possibilidades para que afinal a "era dos direitos" possa vir a ser realizada no século XXI. Para conhecermos as possibilidades que se abrem e as dificuldades a serem confrontadas não pode haver melhor guia e companhia que a leitura deste estudo magistral de José Augusto Lindgren-Alves.

Paulo Sérgio Pinheiro
Genebra, junho de 2001

NOTA EXPLICATIVA

1. Observação para a segunda edição

Tendo em conta que a presente edição não altera aquela de 2001, as referências feitas no texto e nas notas a acontecimentos concretos dizem respeito àqueles que haviam ocorrido até então. A "Guerra do Golfo" citada era a de 1990-91, primeira invasão do Iraque pela coalizão liderada pelos Estados Unidos com o codinome de Operação Tempestade do Deserto, que se seguiu à anexação do Kuwait pelas tropas de Saddam Hussein. O presidente Bush era o sucessor imediato de Ronald Reagan na Casa Branca, período 1990-93, pai de George W. Bush, que sucedeu a Bill Clinton. Os atentados terroristas referidos no livro eram anteriores aos do Onze de Setembro e, evidentemente, aos do "Estado Islâmico", ou ISIS, autoproclamado somente em 2012. Quando o texto diz "hoje" ou "época contemporânea" está-se referindo ao cenário existente no final da década de 1990, já bem diferente do começo. Essa questão temporal é particularmente relevante para as poucas estatísticas citadas, já então expressivas, especialmente nos capítulos concernentes à Cúpula de Copenhague e à Conferência de Istambul. Explicações sobre minha impossibilidade de atualizar todo o livro acham-se no Posfácio. Também no Posfácio indico resumidamente as características que, conforme eu previra na

Conclusão Geral, diferenciaram significativamente da sequência anterior a única grande conferência social da ONU que deveria ter complementado a série de 1990: a Conferência de Durban contra a Discriminação Racial.

José Augusto Lindgren-Alves
Rio de Janeiro, outubro de 2018

2. Nota explicativa original

Este livro se propõe descrever como e por que se formou, nas conferências sobre temas globais da década de 1990, uma agenda social planetária sob a égide da Assembleia Geral das Nações Unidas (ONU), tendo como principal elemento de ligação os direitos humanos, num contexto de desenvolvimento sustentável. A agenda, naturalmente, não se esgota nas próprias conferências. Elas estabeleceram, sim, as bases conceituais sobre as quais se deverá – ou deveria – basear o tratamento internacional dos respectivos temas no século XXI.

Única organização de Direito Internacional Público universal e não especializada existente, a ONU, cujos estados-membros integram com igualdade de voto a Assembleia Geral na qualidade de órgão supremo, é, por isso mesmo, a única instituição competente e tematicamente ajustada, pelas disposições de sua Carta, para regulamentar, em escala mundial, todas as matérias diversificadas e interligadas com efeitos no campo social. Conquanto não conta com recursos suficientes, nem meios de coerção, para impor suas decisões, ela dispõe, pelo menos, de representatividade democrática. Se por um lado é verdade que os documentos resultantes dos grandes encontros por ela patrocinados aparecem destoantes das práticas observadas e muito distantes da realidade vivida, por outro eles não deixam de compor um referencial

legítimo, vigente e disponível para todos os que desejem agir para modificar essa realidade. Podem, portanto, e devem ser aplicados, inclusive como forma de prevenção de conflitos.

Os capítulos foram redigidos em dois momentos distintos: logo após as conferências do Cairo, de Copenhague, de Beijing e de Istambul, ainda sob os efeitos das discussões, com o estímulo natural de quem viu as discordâncias serem gradativamente superadas e acomodadas nos documentos negociados, e nos anos de 1999 e 2000. Alterar em substância o que já escrevera mais cedo sobre essas conferências de cunho intrinsecamente social me pareceria fraudulento, até porque minhas percepções não mudaram. Optei, pois, por manter o conteúdo e, em geral, a forma dos escritos originais, com pequenas adaptações principalmente de ordem temporal, completando o apanhado dessa parte da agenda social da ONU com capítulos retrospectivos sobre os encontros anteriores. Todos os textos têm, isoladamente e em conjunto, tratamento subjetivo, não se propondo resumir "objetivamente" a integralidade dos documentos acordados, muito minuciosos.

Para a exposição pretendida, adotei a seguinte metodologia:

a. o capítulo 1 traz uma introdução geral, teórica e interpretativa, que descreve, com visão do final da década, o conjunto de conferências que vieram a compor, nos anos 90, a "agenda social da ONU";

b. o capítulo 2, inédito e curto, por corresponder a uma espécie de prelúdio aos conclaves maiores e mais complexos, introduz a noção dos "novos temas" da agenda internacional no início dos anos 90 e descreve a praticamente incontroversa Cúpula Mundial sobre a Criança na qualidade de precursora da série;

c. o capítulo 3, também inédito, situa a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92) no contexto internacional em que se realizou. Desse primeiro

dos grandes encontros sobre temas globais, relata-se e interpreta-se aquilo que ele ofereceu como modelo e insumos às conferências sociais propriamente ditas. Sobre seus aspectos técnicos e econômicos, que escapam aos objetivos deste estudo, análises exaustivas podem ser encontradas em muitas publicações existentes no exterior e no Brasil;

d. o capítulo 4, recente e igualmente inédito, descreve a preparação, as dificuldades e os principais avanços da Conferência Mundial sobre Direitos Humanos de 1993, historiando, quando necessário, as questões pertinentes do tratamento internacional desses direitos, com ênfase no contexto político em que ele se desenvolveu. Tendo tido o privilégio de participar, como delegado, da reunião mundial de Viena e já havendo dedicado dois outros livros, em 1994 e em 1997, ao processo de afirmação dos direitos humanos como tema global que nela culminou, procurei fazer aqui uma análise retrospectiva. Busco, assim, apontar o que se revelou mais "profético", pelas óticas positiva e negativa, de suas asserções e recomendações. O decurso de sete anos desde sua realização e minha participação pessoal nas conferências sociais subsequentes permitiram-me identificar aspectos relevantes, previamente despercebidos, da Conferência de Viena, reafirmando-me a convicção de que foi ela a que, de certa forma, mais influiu nas demais. Daí a extensão maior do capítulo. Ela se justifica no escopo deste livro porque, diferentemente da predecessora temática de Viena, a Conferência Internacional de Teerã, de 1968 (os motivos são expostos no texto), a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos de 1993 é, por todos os títulos possíveis, parte integrante e decisiva da agenda social da ONU, ora em fase de verificação do que tem e não tem sido cumprido das recomendações feitas nos anos 90;

e. os capítulos 5, 6, 7 e 8 tratam, respectivamente, das conferências do Cairo, de Copenhague, de Pequim (Beijing) e de Istambul, de cujo processos preparatórios participei como coordenador e/ou representante do Ministério das Relações Exteriores e em cuja realização também trabalhei como delegado. Publicados antes na forma de artigos isolados, mas já redigidos, entre 1994 e 1997, com a ideia de conferir-lhes a organicidade que Viena lhes assegurava em substância, os capítulos de 5 a 8 se complementam com os três capítulos antecedentes e se esclarecem um pouco mais, assim creio, com as observações da Introdução geral (capítulo 1);

f. o capítulo 9, redigido com o distanciamento do ano 2000, apresenta, a título de conclusão geral, uma visão *à vold'oiseau* dos desenvolvimentos da década que me parecem mais significativos para o conjunto das matérias tratadas. É claro que esses desenvolvimentos podem ter diversas leituras. A minha é apenas uma delas. Arriscada ou ingênua, ela me parece conter o mínimo de utopia necessário para não nos resignarmos à aceitação passiva de resultados ditos "inescapáveis" das tendências de nossa época.

O texto do capítulo 5, sobre a Conferência do Cairo, é versão ampliada de palestra que fiz, em 1994, no Núcleo de Políticas e Estratégia da Universidade de São Paulo, publicada como "Naippe/USP Working Paper", sob o título de *A Conferência do Cairo sobre População e Desenvolvimento e suas implicações para as relações internacionais* e pela revista *Política Externa*, vol. 3, n. 3, da Paz e Terra, edição de dezembro-janeiro-fevereiro, 1994-95. Sua versão em espanhol, denominada "Población, desarrollo y derechos: la conferencia de El Cairo de 1994", saiu na publicação do Instituto Interamericano de Direitos Humanos – IIDH – *Estúdios Básicos de Derechos Humanos III*, em São José da Costa Rica,

em 1995. Na forma e com o título aqui reproduzidos, apareceu, em 1995, na revista *Margem,* n. 4, da Faculdade de Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, e na *Revista Brasileira de Estudos Populacionais*; vol. 12, n. 1-2, jan./dez. 1995, da Associação Brasileira de Estudos Populacionais.

O capítulo 6, concernente à Cúpula de Copenhague, tem origem no prefácio que escrevi à tradução para o português do *Relatório da ONU sobre a Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Social*, feita e distribuída na forma de livro em São Paulo pela Fundação Konrad Adenauer, em 1995. O mesmo texto do prefácio, com o título de "A Cúpula de Copenhague sobre o Desenvolvimento Social e a 'pós- modemidade' " foi publicado também no *Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional,* ano XLVIII, n. 98/100, jul./dez. 1995. A versão ampliada aqui transcrita foi impressa em Brasília na *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano 40, n. 1, 1997, do Instituto Brasileiro de Relações Internacionais.

O capítulo 7, sobre a Conferência de Beijing, é texto ligeiramente modificado de artigo homônimo publicado, em São Paulo, pela *Revista Brasileira de Ciências Criminais,* ano 4, n. 15, jul./set. 1996, do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais.

O capítulo 8, sobre a Conferência de Istambul, reproduz no essencial minha crônica descritiva, evidentemente pessoal, da Habitat-II, antes impressa, com o mesmo título, na revista *Contexto Internacional,* vol. 19, n. 1, jan./jun. 1997, do Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Com a única exceção da Conferência do Cairo (que adotou apenas um programa de ação abrangente), todos esses grandes encontros internacionais da década de 1990 deram margem a declarações políticas coletivamente aprovadas, mais conceituais do que propriamente programáticas, em que se fixam os compromissos

dos participantes, quase sempre em nível de chefes de estado ou de governo, com a implementação dos respectivos programas de ação. Igualmente adotados por consenso, após acomodações delicadas das posições divergentes, muitas vezes conflituosas, os programas ou plataformas de ação relacionam as metas a serem perseguidas e indicam de maneira pormenorizada, senão exaustiva, os modos e meios acordados para sua consecução.

Diferentemente do que pude fazer em *Os direitos humanos como tema global,* publicado em 1994, com a Declaração e Programa de Ação de Viena (na prática um único documento em duas partes, sem outras traduções aceitáveis para o português até então), o presente livro não inclui em anexo os textos dos documentos programáticos das conferências. Eles são muitos, e alguns demasiadamente longos, para caberem num só volume (a Plataforma de Ação de Beijing e a Agenda Habitat de Istambul, assim como a Agenda 21 da Rio-92, têm, cada uma, mais de 300 páginas). Indicações são dadas, nas notas de rodapé, sobre onde os encontrar no Brasil, em versões traduzidas, assim como nos documentos oficiais das Nações Unidas, nas línguas por elas utilizadas. Embora a leitura dos originais completos seja, obviamente, recomendável, quero crer que as citações feitas no corpo de cada capítulo tornam inteligível e imediatamente verificável tudo o que deles pretendi descrever[1]. As declarações políticas, relativamente curtas e incisivas, constam, sim, do Apêndice deste estudo, à guisa de aperitivo para quem deseje aprofundar-se nos temas. Do Cairo reproduzem-se os princípios do Programa de Ação (seu capítulo II). Estes, se não chegam a constituir um documento político, de compromisso dos governos, assemelhados às Declarações das outras conferências, em compensação compõem, no espírito e no formato de sua

1 Todas as citações são extraídas dos documentos originais da ONU e por mim traduzidas das versões originais em inglês, francês ou espanhol. Podem, portanto, apresentar algumas variações com relação às traduções disponíveis no Brasil, de caráter não oficial, que reproduzo no Apêndice.

redação, como que uma nova "declaração de direitos humanos", ampliada e atualizada – a qual, assinale-se bem, não suplanta, nem, muito menos, revoga, a já cinquentenária e cada dia mais valiosa Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948.

Conquanto eu tenha atuado nas conferências de Viena, Cairo, Copenhague, Beijing e Istambul como delegado governamental, nada do que digo nestes textos deve ser confundido com posições do Itamaraty ou outros órgãos do governo brasileiro. As interpretações, comparações e opiniões, certas ou equivocadas, são exclusivamente pessoais, assim como são de minha responsabilidade a seleção de fatos ilustrativos do contexto internacional e a escolha de trechos dos documentos adotados. O mesmo se aplica à terminologia empregada na tradução de passagens incorporadas à exposição e em análises de questões que têm normalmente linguagem "especializada", quando não citada a fonte.

Em formato embrionário, com denominação ambiciosa mas condizente com a linha geral do conjunto de todos os ensaios, a ideia original deste livro acha-se esboçada, de maneira um pouco mais "filosófica" em "A agenda social da ONU contra a desrazão 'pós-moderna' ", trabalho que apresentei, a convite, no encontro anual da Anpocs em Caxambu, em 1995, publicado em fevereiro de 1996 pela *Revista Brasileira de Ciências Sociais,* ano 11, n. 30, e, em versão para o espanhol, nos *Estúdios Básicos de Derechos Humanos VII,* do IIDH, em São José da Costa Rica, em 1996. Esse esboço foi posteriormente desenvolvido na forma de quatro palestras e um seminário, no curso sobre "Poder e Direito nas Relações Internacionais", do Instituto de Direito Internacional Público e Relações Internacionais de Tessalônica, Grécia, em 1997, cujo texto de base, em inglês, foi publicado no volume respectivo do *Thesaurus* daquele instituto (The UN social agenda against 'postmodern' unreason, In: Institute of International Public Law

and International Relations of Thessaloniki, *Might and right in international relations – Thesaurus Acroasium,* vol. XXVIII, Atenas e Tessalônica, Sakkoulas Publications, 1999, p. 51-108). Rebatizado *The United Nations, postmodernity and human rights, o* mesmo saiu também nos Estados Unidos, publicado pela *University of San Francisco Law Review,* vol. 32, n. 3, na primavera de 1998, como homenagem daquela Universidade ao 50º aniversário da Declaração Universal dos Direitos Humanos (se a escolha dessa homenagem fosse minha, eu não hesitaria em considerá-la infinitamente modesta para documento tão extraordinário).

O passar dos anos, longe de convencer-me do contrário, tem-me reconfirmado o entendimento de que o conjunto de conferências da década de 1990, com a agenda social por elas estabelecida, ainda representa o único esforço diplomático – ou, pelo menos, com certeza, o mais abrangente, embora não exaustivo –, até agora realizado para se compensarem, no longo prazo, os avatares negativos de uma fase histórica iniciada com o otimismo propiciado pelo fim da Guerra Fria e do "equilíbrio do terror nuclear", hoje transpassada de angústia e perplexidade na maior parte do mundo. É esse entendimento – ou ilusão – que me persuade a insistir nestas crônicas.

A insistência é minha, assim como são meus os erros. O incentivo para a elaboração deste livro veio, em grande parte, de Celso Lafer e Paulo Roberto de Almeida. A eles reitero meus agradecimentos, pelo estímulo amigo e pelas sugestões pertinentes. A Adriana Valle Ferreira e Marcio Vitorino Vecchi, companheiros de trabalho no Consulado-Geral em São Francisco, agradeço a paciência revisora, as correções variadas e o auxílio na digitação. Se fosse registrar o reconhecimento devido a todos os que contribuíram com ideias, subsídios, fontes documentais e com seu próprio trabalho para os textos redigidos e publicados há

mais tempo, aqui agrupados em capítulos sequenciais, a lista seria longa. Embora não me atreva a citá-los nominalmente, para evitar o risco de omissões imperdoáveis, estou certo de que eles sabem de minha real gratidão.

José Augusto Lindgren-Alves
São Francisco, julho de 2000

CAPÍTULO 1
INTRODUÇÃO GERAL

Em contraste com a "crise do multilateralismo" dos anos 80, a última década do século XX constituiu um período de intensa mobilização dos foros diplomáticos parlamentares, fosse para enfrentar ameaças iminentes e localizadas à paz, fosse para apontar soluções para problemas de longo prazo que se vinham agravando no mundo desde o início da Idade Moderna. A primeira vertente dessa mobilização, propiciada pela distensão Leste-Oeste, deu origem a um número extraordinário de operações de paz, avalizando, em alguns casos, ações bélicas coletivas contra alvos determinados em nome da comunidade de estados. A segunda vertente, de escopo amplo e caráter não imediatista, foi impulsionado pelo fortalecimento das sociedades civis e produziu uma série de grandes conferências sob os auspícios da Organização das Nações Unidas – ONU – no campo social. Com características inéditas, essas conferências multilaterais legitimaram a presença na agenda internacional dos "temas globais", antes reputadas matérias da alçada exclusiva das jurisdições nacionais. Sobre elas se dirige o foco deste estudo.

Convocadas na segunda metade da década anterior, numa fase em que as mudanças do período Gorbachev na União Soviética

e os entendimentos entre as duas superpotências militares já apontavam para a superação da Guerra Fria, ou pouco após a derrubada do Muro de Berlim, quando se afigurava viável a emergência de uma era de paz e cooperação internacional, todas as conferências dos anos 90 sobre temas globais procuraram aproveitar a "onda democratizante" e o novo clima reinante na virada do decênio para tentar corrigir os desequilíbrios do presente e preparar o planeta para os desafios do futuro.

A tendência rumo à democracia era fenômeno real, que se espraiava por todos os continentes, a começar pela América Latina. Com algumas exceções importantes, uma espécie de euforia, temperada com apreensões, predominava na maioria das sociedades. Em países previamente submetidos a regimes autoritários e totalitários, os segmentos políticos e entidades não governamentais antes asfixiados ou inexistentes fruíam da liberdade conquistada numa movimentação inusitada, frequentemente interativa. O clima internacional, desanuviado do temor de uma guerra nuclear com o qual havia convivido, era, em geral, de compreensível otimismo.

Não obstante essa atmosfera positiva dos anos 89 e 90, os desenvolvimentos empíricos que a acompanhavam, refletidos inclusive no processo preparatório e na realização de cada uma das grandes conferências, logo evidenciaram que o fim da Guerra Fria não assegurava a superação de antagonismos antigos e recentes, latentes e declarados. Muitos desses antagonismos, sempre visíveis, permaneciam, como antes, inalterados e ameaçadores. Alguns, de raízes profundas, haviam sido simplesmente abafados até então pela divisão do mundo em dois blocos estratégicos e começaram a manifestar-se de forma clara. Outros, também antigos, não tardaram a aparecer com feições atualizadas e

agravadas. Outros ainda eram novos, engendrados pelas condições históricas da época atual.

Tampouco se confirmava na prática a teoria altissonante de Francis Fukuyama sobre o "fim da História", segundo a qual os conflitos armados passariam a localizar-se exclusivamente nas áreas "atrasadas" de um processo evolutivo global, único e inexorável, rumo à democracia liberal, respaldada no capitalismo, conforme enunciada em seu ensaio de 1989[2]. O capitalismo continuava, é verdade, e continua a afirmar-se sem alternativas num mercado mundial crescentemente unificado, mas a democracia liberal – que, ao derrotar e suceder o comunismo da Europa Oriental e Central, parecia concretizar a profecia filosófica de Fukuyama – não se revelava contraparte natural do "mercado livre" em nenhum lugar, nem garantia de estabilidade e paz entre os que a adotavam como sistema. As guerras, agora predominantemente "civis", multiplicavam-se nos mais diversos quadrantes. Enquanto, por um lado, combates arcaicos e modernos prosseguiam em territórios asiáticos e africanos, o conflito árabe-israelense continuava com idas e vindas e as tensões micronacionalistas na Europa Ocidental mantinham seus aspectos rotineiros com explosões esporádicas, por outro as limpezas étnicas nas terras da ex-República Socialista Federativa da Iugoslávia, começando pelas da Croácia, a insurreição separatista da Tchetchênia, o morticínio fundamentalista na Argélia e o levante de Chiapas no México estabeleciam as modalidades "pós-ideológicas" e "pós-modernas" – em alguns casos, claramente antineoliberais – dos embates e conflagrações típicos da fase contemporânea. Os prolongados bombardeios *high tech* no Iraque e a desastrosa intervenção da ONU (leia-se norte-americana) na Somália, por sua vez, conformavam, como

2 Francis Fukuyama, "The end of history?", *The National Interest*, verão 1989, p. 3-18. Suas teses foram desenvolvidas com otimismo um tanto mitigado no livro *The end of history and the last man* (Nova York, Free Press, 1992), mas este, como é natural, teve menos impacto.

experimentação num caso, como "vacinação" no outro, o modelo de ação bélica humanitária a ser estrategicamente aperfeiçoado pelas maiores potências do Ocidente, ao longo de toda a década[3].

Novos paradigmas teóricos, substitutivos ao da Guerra Fria, foram então esboçados para se apreenderem as divergências de um mundo não mais bipolar, de "polaridades indefinidas" na expressão precisa de Celso Lafer e Gelson Fonseca Jr[4]. O de maior repercussão entre os estudiosos das relações internacionais foi, até recentemente, o de Samuel Huntington sobre o "choque de civilizações?"[5]. A realidade, entretanto, mostrou-se, como sempre, muito mais complexa, irredutível a fórmulas simplificadas, em especial àquelas que não levavam em consideração adequada o principal fenômeno da época: a aceleração vertiginosa da tecnologia e da globalização econômica com seus efeitos colaterais positivos e negativos.

Tendo em conta que a própria Carta das Nações Unidas não desvincula a paz do contexto socioeconômico e que a situação social de todas as populações extravasa iniciativas voltadas exclusivamente para aspectos político-culturais, as grandes conferências da década de 1990 procuraram abordar os múltiplos fatores dos respectivos temas em suas interconexões, inserindo o local no nacional e este no internacional, com atenção para as

3 O modelo de guerra tecnológica, na forma de bombardeios aéreos "cirúrgicos" contra alvos predeterminados, foi primeiro testado no Iraque, em 1991, com apoio de forças terrestres; em seguida na Bósnia-Herzegovina, em 1995, para implantar os chamados "portos seguros" *(safe havens)* teoricamente guardados por tropas da ONU. Com toda a pureza doutrinária do "risco zero" para os operadores (sem soldados no solo) e grande poder destrutivo no território inimigo, o modelo foi utilizado em sua forma acabada contra a Iugoslávia, em 1999, em função do conflito no Kosovo.

4 Celso Lafer e Gelson Fonseca Junior, "Questões para a diplomacia no contexto internacional das polaridades indefinidas (notas analíticas e algumas sugestões)", *in* Gelson Fonseca Junior e Sergio Henrique Nabuco de Castro, org., *Temas de Política Externa - II*, vol. 1, Brasília, FUNAG, e São Paulo, Ed. Paz e Terra, 1994, p. 49-77.

5 Samuel Huntington, "The clash of civilizations?", *Foreign Affairs*, verão de 1993, p. 22-49. Ed. bras. *Política Externa*, vol. 2, n. 4, Paz e Terra, mar-abr-mai 1994.

condições físicas e humanas do espaço em que se concretizam. Corroboraram, dessa forma, a percepção de que certos assuntos vitais são, agora mais do que nunca, inquestionavelmente globais, exigindo tratamento coletivo e colaboração universal. Para tanto recorreram não somente aos governos, mas a agentes sociais diversificados, na formulação de propostas. Abordaram a economia, sem desconsiderar a antropologia; o planejamento estratégico, sem descurar dos direitos; a igualdade, sem descartar a liberdade (e vice-versa). Fizeram-no ainda, pela primeira vez, de maneira sistêmica, não compartimentada, de forma tal que as deliberações de uma conferência fossem influenciar as das demais e não apenas as da subsequente.

Quando se fala das conferências da década de 1990, pensa-se naturalmente, e com razão, na série de grandes encontros internacionais inaugurada pela Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – a Rio-92. Não obstante, o encontro do Rio de Janeiro, dedicado essencialmente à questão ambiental, não teria sido uma conferência *social* se não tivesse seguido o enfoque que adotou. O mesmo se aplicaria, por sinal, às reuniões mundiais sobre população e sobre assentamentos humanos, assuntos com fortes implicações sociais, mas regularmente tratados na II Comissão (Econômica) da Assembleia Geral da ONU. Os direitos humanos, por sua vez, assim como a situação e os direitos específicos da mulher, embora sempre atribuídos como temas à III Comissão (Social, Cultural e Humanitária) da mesma Assembleia Geral, eram encarados na prática apenas como matéria *política*, no sentido estrito do termo, concernente às formas de exercício do poder estatal, sem claras implicações sociais. Já o tema do desenvolvimento social, atinente por definição às condições de vida das sociedades, ficava relegado a um plano inferior nas deliberações da III Comissão, desconectado das negociações político-econômicas de outros foros multilaterais

e até mesmo da vizinha II Comissão, dentro dos trabalhos da ONU, como se economia e sociedade fossem materiais isoláveis.

Vários ingredientes uniram todas as conferências da década num processo contínuo de alimentação e retroalimentação sistêmicas. Um deles, muito importante, foi, sem dúvida, o conceito do desenvolvimento sustentável, definido e consagrado na Rio-92. Mas o elemento que lhes forneceu caráter eminentemente antropocêntrico e orientação social foi, sobretudo, a preocupação com os direitos humanos, com as características que a legitimaram em Viena.

Reconhecidos pela primeira vez por consenso como indubitavelmente universais no artigo 1º da Declaração adotada pela Conferência Mundial de Viena de 1993, os direitos humanos, como conjunto inextricável de atributos fundamentais de que são titulares todas as pessoas pelo simples fato de serem humanas, foram apropriados pelas conferências seguintes – sobre a questão populacional, o desenvolvimento social, a situação da mulher e os assentamentos humanos – não como fins em si mesmos, mas como instrumentos para a consecução de todos os objetivos propostos. Essa apropriação negociada, sem imposições imperialistas, tornou-se possível porque os direitos humanos, já não tendo embasamento abstrato desde a Declaração Universal de 1948, com a afirmação dos direitos econômicos, sociais e culturais no mesmo nível dos direitos civis e políticos, deixaram igualmente de ter, com o consenso de Viena, conotações etnocêntricas, exclusivas do Ocidente. Mais claramente ainda, na formulação de seu artigo 5º, a Declaração de Viena reafirmou a aplicabilidade multicultural de tais direitos ao ser humano concreto e díspar, nas situações mais diversas, ao dizer:

> *A comunidade internacional deve tratar os direitos humanos globalmente de forma justa e equitativa, em pé*

> *de igualdade e com a mesma ênfase. As particularidades nacionais e regionais devem ser levadas em consideração, assim como os diversos contextos históricos, culturais e religiosos, mas é dever dos estados promover e proteger todos os direitos humanos e liberdades fundamentais, independentemente de seus sistemas políticos, econômicos e culturais*[6].

A instrumentalização positiva dos direitos fundamentais nas conferências sociais da ONU, a partir de 1993, deu-se de forma tão vigorosa que provocou uma louvável contaminação semântica: eventos como o do Cairo sobre o tema da população, a Cúpula de Copenhague sobre desenvolvimento social e a Habitat-II, de Istambul, passaram a ser encarados também como conferências de direitos humanos. E estes passaram a enquadrar-se de maneira ainda mais legítima na agenda social da ONU e de outras organizações internacionais (mas não de todas), encerrando pragmaticamente controvérsias doutrinárias sobre as naturezas distintas dos direitos "de primeira e de segunda geração" – ou, pelo menos, oferecendo substrato concreto a seu encerramento[7].

Conforme acima assinalado, o conjunto de grandes eventos da diplomacia multilateral dos anos 90 começou efetivamente com um congresso sobre tema de caráter originalmente mais técnico e

6 Essa redação, resultado de acomodações imprescindíveis ao consenso, decepcionou as organizações não governamentais presentes. Mas é sintomático que, entre as delegações governamentais negociadoras, apenas as do Ocidente desenvolvido a tenham considerado demasiado ambígua. Essa questão será retomada no capítulo 5. Para um exame mais detido da questão do universalismo multicultural dos direitos humanos, v. J. A Lindgren-Alves, "A Declaração dos Direitos Humanos na pós-modernidade", em Carlos Eduardo de Abreu Boucault & Nadia de Araújo, org., In: Os direitos humanos e o direito internacional, Rio de Janeiro, Renovar, 1999, p. 139-166.

7 Os chamados direitos de primeira geração correspondem àqueles que se afirmaram em primeiro lugar no processo evolutivo de asserção dos direitos humanos. São eles os direitos civis e políticos, de inspiração lockeana, historicamente defendidos nos bills of rights anglo-americanos e, já com alguns aportes de Jean-Jacques Rousseau, pela Déclaration francesa de direitos do homem e do cidadão. Os direitos "de segunda geração" são os direitos econômicos e sociais, reconhecidos como igualmente fundamentais, pela primeira vez, na Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948.

econômico do que propriamente social: a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em junho de 1992. Contou, porém, antes com uma experiência precursora no campo social: a Cúpula Mundial sobre a Criança, havida em Nova York, em setembro de 1990. Com duração menor, mobilização mais limitada e repercussão nos *media* mais reduzida do que as demais conferências, essa reunião de cúpula teve, não obstante, a par de seus próprios resultados documentais relevantes, o mérito adicional de dar início aos encontros multilaterais não regulares da década em torno de uma questão de forte apelo emotivo, diretamente atinente a todas as sociedades: a situação da infância.

O divisor de águas do conjunto de conferências, ou, mais precisamente, o elo que estabeleceu a ponte entre todos esses eventos maiores da diplomacia multilateral nos anos 90, fornecendo-lhes natureza antropocêntrica e características assemelhadas às de diferentes ciclos de um mesmo e único sistema, foi, como se viu anteriormente, a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, realizada em Viena, em junho de 1993.

As conferências sobre matérias sociais propriamente ditas, ademais da Cúpula sobre a Criança, foram:

a. Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento, realizada no Cairo, em setembro de 1994;

b. Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Social, realizada em Copenhague, em março de 1995;

c. IV Conferência Mundial sobre a Mulher, realizada em Pequim (Beijing), em setembro de 1995;

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

Uma delas foi pioneira na matéria: a Cúpula de Copenhague sobre o Desenvolvimento Social. Duas haviam tido precedentes mais ou menos distantes: as conferências do Cairo, sobre população, e de Istambul, sobre as cidades e outros "assentamentos humanos" (expressão da ONU, que engloba qualquer agrupamento permanente urbano, rural ou silvícola, das megalópoles às pequenas vilas, mas não propriedades agrárias privadas esparsamente distribuídas). A Conferência de Beijing, como o nome oficial indica, foi a quarta de uma série bastante regular sobre a situação da mulher. Nunca, porém, encontros de escopo aparentado e magnitude semelhante haviam sido realizados em ordem lógico-sequencial tão próxima, por mais correlatos que fossem os assuntos de que tratavam[8].

Foi durante a Conferência do Cairo, em 1994, ao se abordar a questão populacional sob a influência das três conferências imediatamente anteriores – em particular a de Viena, realizada pouco mais de um ano antes – e com a Cúpula de Copenhague programada para poucos meses depois (março de 1995), que se começou a falar na existência de uma verdadeira "agenda social da ONU", de natureza interdisciplinar. Evidentemente, a expressão, usada com frequência e convicção pelos delegados e observadores, visava a ressaltar a interligação de todos os temas discutidos nos grandes encontros mundiais e a necessidade de se assegurar a manutenção do consenso planetário sobre eles. Não deixava de conotar, também, indireta e simultaneamente, o próprio itinerário

8 Por isso também, e não somente porque o Conselho de Segurança das Nações Unidas passou a ser mais acionado e a adotar decisões mais concretas do que no período da Guerra Fria, a década de 1990 foi uma década de revalorização do multilateralismo diplomático, em contraposição ao período de estagnação e desencanto dos anos 80. Na verdade, a "crise do multilateralismo" decorrera muito menos da utilização abusiva do veto por membros permanentes do Conselho de Segurança do que da hostilidade para com a ONU demonstrada, senão pelo próprio Executivo do mais poderoso de seus estados-membros, pela opinião pública norte-americana durante a Administração Reagan, estimulada por declarações de altas autoridades e políticas emanadas de líderes importantes do Partido Republicano (algumas das quais, como a que restringe os pagamentos devidos à Organização, perduram até hoje).

geográfico, bastante significativo, dos foros de discussão, que começara pela sede da ONU na América do Norte em 1990, passara pela América Latina na Rio-92, chegara ao coração da Europa em 1993, alcançara então o berço nilótico da História na África Setentrional, atingiria a Escandinávia e a Ásia em 1995 e acabaria, em princípio temporariamente, na encruzilhada turca de continentes e civilizações, em 1996. Era sintomático do substrato espacial dessa agenda, encarada como uma caminhada para a conquista de meios para o progresso humano, o efeito mobilizador que tinham os *slogans*, originalmente utilizados pelas organizações não governamentais e movimentos da sociedade civil e rapidamente incorporados pela ONU, de ambientalistas "rumo ao Rio de Janeiro", de militantes dos direitos humanos "rumo a Viena", de feministas "rumo ao Cairo", de trabalhadores e pobres de todo o mundo "rumo a Copenhague", das mulheres em geral "rumo a Beijing", de urbanistas, economistas, acadêmicos e administradores "rumo a Istambul".

Ademais de conferir tratamento abrangente e sistêmico aos temas globais em consideração, todas as conferências que forjaram a agenda social da ONU adotaram, em seus documentos consensuais, decisões sobre o acompanhamento e verificação de sua implementação. Marcaram, para isso, novos encontros mundiais, na sede das Nações Unidas, após períodos de cinco anos desde a realização de cada uma. A eles os estados se comprometeram a apresentar relatórios sobre os esforços nacionais empreendidos nas matérias tratadas. Reconheceram, com isso – quando não pelo reconhecimento de outros mecanismos mais intrusivos – de maneira consensual, o dever de prestar contas à comunidade internacional sobre sua atuação doméstica nesses temas que antes consideravam de sua competência soberana irrestrita. Legitimaram, portanto, não somente o tratamento internacional dos temas globais, mas também seu monitoramento pela ONU.

Para quem se dedica ao estudo e à prática das relações internacionais, as conferências da década de 1990 têm, sem dúvida, caráter instrutivo. Elas evidenciaram o quão modificado se encontra o cenário em que se desenrolam atualmente tais relações, bastante diferente daquele em que os estados eram os únicos atores de peso, a soberania nacional, matéria alegadamente intocável e as "políticas de poder" aquelas que detinham as atenções exclusivas do realismo doutrinário. Hoje o próprio realismo reconhece a importância crucial de atores não estatais, vários dos quais se afirmaram substancialmente nessas conferências. As "políticas de poder" continuam, evidentemente, importantes, mas se encontram modificadas. A ideia de "poder" não mais se limita a suas expressões tradicionais, militar, econômico, político e, como se dizia no passado recente brasileiro por influência da Escola Superior de Guerra, psicossocial. O "poder" atual, de países em desenvolvimento e de potências econômico-militares, para ter credibilidade internacional, inclui necessariamente, como observa Celso Lafer, o *soft power* da democracia e dos direitos humanos no piano interno[9]. Sem estes ou sem os demais ingredientes essenciais das preocupações ambientais e de políticas voltadas para a esfera de valores, hoje nominalmente universalizados pelas conferências dos anos 90, o "poder" pode até ser exercido, mas carece de legitimidade internacional[10]. Assim como já se achavam antes deslegitimados no plano interno, pela asserção histórica dos direitos humanos, todos os regimes despóticos.

Os estados foram, como não poderiam deixar de ser, os principais atores das conferências sociais da ONU. Os maiores interessados em seus documentos devem – ou deveriam – ser os integrantes de organizações e movimentos da sociedade civil em

9 Celso Lafer, "Prefácio" a J. A. Lindgren-Alves, *Os direitos humanos como tema global*, p. XXXVII.

10 Sobre a legitimidade internacional no mundo pós-Guerra Fria, v. Gelson Fonseca Jr., *A legitimidade e outras questões internacionais*, São Paulo, Paz e Terra, 1998 (especialmente a Parte II).

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

Olhadas em retrospecto, nesta virada de século, por quem delas participou, as conferências da década de 1990 podem provocar sentimentos variados de frustração e nostalgia, mas não necessariamente de derrota. Em primeiro lugar elas acusam, de chofre, o abismo existente entre o que se aprovou no papel e a realidade atual. Dão a perceber, nessa linha, a que ponto a continuação do processo de globalização sem controle já parece ter destruído de esperanças recentes, arduamente negociadas. Fazem notar a facilidade com que compromissos assumidos em escala planetária podem tornar-se letra morta, pela relativa ineficácia de ações isoladas num mundo interdependente e pela indiferença daqueles que lucram com o *status quo*. Em segundo lugar, em igual intensidade, as conferências recordam a notável mobilização que causaram, o entusiasmo participativo das sociedades civis, a dedicação dos delegados – e observadores – em negociações estafantes, o alívio dos negociadores – quase sempre satisfeitos – ao se alcançar o consenso, o júbilo das delegações quando o martelo dos presidentes batia, dando por aprovados os documentos. As conferências permitem observar ainda, em seu ativo, o quanto alguns de seus temas cresceram no discurso contemporâneo, por mais que a economia planetária venha tratando o social como matéria antieconômica.

As declarações, programas e plataformas dessas conferências compõem um volumoso manual. Nas condições presentes esse parece ser um manual de utopia. Pouco divulgados e conhecidos, até porque têm, alguns, o defeito de ser extensos, confusos e repetitivos, difíceis de ler como todo texto resultante de negociações delicadas, os documentos, meramente recomendatórios, não corrigirão de *per si* os problemas da superpopulação, da miséria e do desemprego, da discriminação contra a mulher, da violência e do caos urbano das megalópoles. Não reerguerão por si próprios a bandeira novamente esquecida dos direitos humanos econômicos e sociais, fundamentais para os indivíduos e também para as sociedades. Menos ainda controlarão os fluxos especulativos internacionais do capital financeiro, capazes de produzir desempenhos econômicos impressionantes com a solidez do fogo-fátuo. Se, contudo, esses documentos forem redescobertos e apreciados em seu devido valor, podem voltar a configurar, pelo menos, um manual de esperanças. Se utilizados pelos agentes sociais, estatais e não estatais, como fontes orientadoras de políticas públicas ou instrumentos semijurídicos de cobranças, inclusive internacionais, podem transformar-se, talvez, em vade-mécum de referência para a ação cooperativa. Tal ação se tem comprovado cada dia mais necessária para conter o rastro excludente e destrutivo do processo de globalização sem controle do mundo pós-Guerra Fria. O processo é, com certeza, irreversível, mas nada indica que não possa ser minimamente humanizado.

CAPÍTULO 2
OS "NOVOS TEMAS" E A CÚPULA PRECURSORA SOBRE A CRIANÇA

2.1. Os "novos temas" internacionais e a "ingerência humanitária"

Em 1990 os temas globais ainda eram chamados de "novos temas" na agenda internacional. A expressão se aplicava a algumas questões que não eram novas, mas vinham recebendo atenção renovada desde o início da distensão Leste-Oeste, na segunda metade dos anos 80, como o controle de armamentos, o narcotráfico, o meio ambiente e os direitos humanos. Envolvia, por outro lado, assuntos de definição imprecisa, como a democracia e o terrorismo, ou de natureza polêmica, como a prestação de auxílio humanitário externo às vítimas de conflitos civis contra a vontade do governo dominante.

Enquanto o tratamento internacional dos "novos temas" era encarado com entusiasmo pelos países desenvolvidos e organizações não governamentais (ONGs) de todos os quadrantes, o interesse acentuado por eles era visto com desconfiança entre governos do Terceiro Mundo, que pressentiam a abertura de campos propícios para ações atentatórias às soberanias

nacionais. Ainda que muitas vezes esses temores decorressem da ilegitimidade evidente dos governantes que os expressavam, ou de preocupações absurdas com o fictício poderio das Nações Unidas[11], eles não eram infundados. Não o eram em decorrência apenas das intervenções abusivas, bélicas ou de outra ordem, do Primeiro Mundo no Terceiro. No próprio âmbito da diplomacia multilateral, muitas das regras acordadas, supostamente equânimes, sempre tenderam a privilegiar os poderosos, nada levando a crer que com os "novos temas" os resultados seriam mais justos. Na esfera do desarmamento, em particular, para terem condições mínimas de realização, alguns dos avanços mais significativos do Direito Internacional haviam sido pragmaticamente formulados com disposições iníquas.

Desde o Tratado de não Proliferação de 1968, todos os esforços internacionais para conter a expansão das armas de destruição em massa haviam-se pautado por "desarmar os desarmados", sem estabelecer restrições efetivas ao crescimento de arsenais das potências nucleares. Na questão do tráfico de entorpecentes, a campanha de "guerra às drogas" já antes "declarada" pelos Estados Unidos, embutia, em paralelo a medidas policiais domésticas, ameaças econômicas e até militares para os países de produção ou de trânsito. O problema da degradação ambiental do planeta, não obstante as chuvas ácidas, os efeitos catastróficos de dejetos industriais e o *smog* de todo o Hemisfério Norte, vinha sendo ilustrado na imprensa sobretudo com imagens de desmatamento em países em desenvolvimento, cujos governos estariam destruindo deliberadamente os "pulmões da Terra": as florestas

11 Como as que anteviam a possibilidade de ocupação da Amazônia brasileira por "tropas da ONU" a pretexto de proteger a floresta e os índios - bastante assemelhadas às preocupações de grupos paramilitares norte-americanos com a "entrega" da soberania dos Estados Unidos a organizações internacionais através da ratificação de tratados multilaterais (escutei pessoalmente esse tipo de argumentação em palestra pública feita em S. Francisco por "comandante" de "milícia" da Califórnia, em 1998).

tropicais da Ásia e da América do Sul. Os direitos humanos, vigorosamente fortalecidos nas atividades da ONU e da OEA, haviam sido manipulados com distorções e seletividade gritantes nas disputas ideológicas do mundo bipolar. O rótulo de terrorismo sempre fora imposto pelas antigas metrópoles aos movimentos de luta contra os regimes coloniais; pelas forças de ocupação, aos insurgentes locais que lutavam pela autodeterminação; pelos governos ditatoriais de todos os matizes, aos grupos e indivíduos que recorriam às armas para resistir ao arbítrio. E a democracia, com exceção, talvez, da experiência ateniense clássica, nunca fora, em qualquer período da História, um conceito unívoco.

Quando, em 1991, na reunião de cúpula anual do Grupo dos Sete (Estados Unidos, Canadá, Reino Unido, Alemanha, França, Itália e Japão), o presidente Bush, após a guerra contra o Iraque, referiu-se com euforia à emergência de uma "nova ordem internacional" necessariamente democrática, num período em que muito se falava em "direito de ingerência", os temores do Terceiro Mundo com relação aos temas globais só fizeram aumentar.

Nunca regulamentado por tratado ou convenção internacional, nem sequer contemplado com esse nome em qualquer instrumento multilateral, o chamado "direito de ingerência" não pode ser confundido com o Direito Internacional Humanitário das Convenções de Genebra, com seus Protocolos adicionais de 1977, assinadas e ratificadas por quase todos os estados.

Enquanto a vertente do Direito Humanitário conhecida como "Direito de Genebra" (precedido pelo clássico "Direito da Haia", que definia regras "civilizadas" de conduta militar para os estados beligerantes e já aceitava a atuação estritamente neutra da Cruz Vermelha nos campos antagônicos) tem por objetivo "humanizar" a guerra, estabelecendo normas protetoras das populações civis em conflitos internacionais ou não internacionais, a ideia do

"direito de ingerência" era juridicamente nova e jamais fora objeto de negociações intergovernamentais aprofundadas. Sua origem se encontraria na contrapartida do "direito de acesso às vítimas de catástrofes naturais e de situações de urgência da mesma ordem", frouxamente estabelecido na Resolução n. 45/131 da Assembleia Geral da ONU em 1988, adotada em função de casos como o do Afeganistão, em que as ONGs estrangeiras prestadoras de serviços médicos e de enfermagem enfrentavam barreiras governamentais para socorrer as vítimas do conflito no lado insurgente. Mas o conceito da ingerência humanitária como um "dever" internacional ganhou força particularmente com a Resolução n. 688 do Conselho de Segurança, em 1991, que exigia do Iraque permissão de acesso imediato da ajuda aliada aos kurdos, deslocados pela guerra e perseguidos por Bagdá[12]. Ao determinarem aos governos envolvidos que facilitassem ou não impedissem a prestação internacional de auxílio médico e alimentar às facções ou etnias por eles combatidas no território de sua jurisdição (sendo que na resolução do Conselho de Segurança o cumprimento era imposto coercitivamente), tais resoluções, mais do que definirem um direito natural e humano universal, de que seriam titulares todas as vítimas civis e militares dos conflitos, indiretamente reconheciam à comunidade internacional a titularidade de um direito – ou dever – de intervir em situações de emergência humanitária, muitas vezes provocadas pelas forças oficiais do estado respectivo.

De natureza política e impositiva, esse "direito de ingerência", postulado sobretudo por governantes, militantes não governamentais e juristas do Ocidente desenvolvido, era

12 A Resolução no 45/131, de iniciativa francesa, incentivada pelas experiências dos *Médecins Sans Frontières* em guerras civis na África e na Ásia, foi adotada por consenso e tinha embasamento inegavelmente humanitário. A Resolução no 688 também era justificada por motivos humanitários, embora num contexto diferente, resultante de guerra internacional (v. o testemunho e a defesa apaixonada da ingerência humanitária por Bernard Kouchner, fundador da associação dos "Médicos sem fronteiras", em *Le malheur des autres*, Paris, Editions Odile Jacob, 1991, p. 257-308).

interpretado por muitos estados de outras áreas como um relançamento da autoatribuída "missão civilizadora" colonialista, que conferiria ao Primeiro Mundo – com ou sem aval da ONU – licença para atuar como gendarme em todo o planeta, não por motivações propriamente humanitárias, mas para fazer valer a concepção euro-americana de democracia e, com ela, seus interesses.

Nesse quadro em que se misturavam o triunfalismo dos "vencedores" da Guerra Fria, a confusão interna do ex-Segundo Mundo, as reações de autodefesa dos regimes socialistas remanescentes, as preocupações dos países em desenvolvimento e um ativismo sem precedentes de organizações não governamentais em torno dos "novos temas", a consolidação dos temas globais na agenda internacional não poderia deixar de ser problemática. Assim o foi ao longo de toda a sequência de grandes conferências da década, embora, pouco a pouco, a globalidade das questões por elas tratadas se tenha mostrado tão evidente que deixou de ser contestada. Os problemas para a afirmação dos "novos temas" apenas não se apresentaram de maneira marcante na reunião precursora da série, sobre a situação da infância no mundo, em setembro de 1990, por motivos muito especiais.

2.2. A Cúpula Mundial sobre a Criança

2.2.1. O momento e o formato *sui generis* da cúpula

As razões pelas quais a Cúpula sobre a Criança transcorreu de forma tranquila foram várias. O tema em si era de molde a produzir sentimentos de simpatia em qualquer parte. As divergências tópicas sobre os documentos a serem adotados já haviam sido todas, ou quase todas, dirimidas quando o encontro se realizou. Ao contrário do que se verificaria pouco depois, com as guerras do Golfo e da ex-Iugoslávia e com as crises financeiras demolidoras iniciadas pela

do México em 1994, o clima internacional era predominantemente otimista, propício à cooperação. Achava-se, geralmente, que o mundo vivia uma "revolução democrática", não somente no Leste Europeu, mas também em várias partes da África, da Ásia e das Américas Central e do Sul.

Os meses precedentes do ano de 1990 haviam sido particularmente auspiciosos para a ONU. Em paralelo à dissolução do bloco socialista da Europa Oriental, que fazia pressupor maior facilidade de consenso nas deliberações coletivas, a independência da Namíbia, processada com êxito sob controle da Untag[13], oferecia o modelo de operação multiforme para a pacificação de áreas previamente conflagradas, como o Camboja. Os desenvolvimentos internos da África do Sul, com a libertação de Nelson Mandela e a legalização do *African National Congress* mostravam que a campanha internacional contra o *apartheid* dava frutos.

Não era, portanto, de estranhar que as delegações presentes ao primeiro encontro mundial da década estivessem, em geral, imbuídas de espírito construtivo. E de esperanças plausíveis.

Diferentemente das demais conferências internacionais dos anos 90 convocadas pela ONU, a Cúpula Mundial sobre a Criança foi um encontro relativamente simples e curto. Em contraste com as outras, de duas semanas de duração e formato complexo, havidas em localidades diferentes, quase sempre para elas precipuamente adaptadas, com muitos eventos paralelos e atenções dos *media* focalizadas em suas deliberações, a reunião sobre a infância realizou-se na própria sede das Nações Unidas, em Nova York

13 *United Nations Transition Assistance Group*, força de paz civil e militar que coordenou a fase final do processo de independência da antiga África do Sudoeste, supervisionando a fusão dos integrantes da guerrilha e das tropas brancas num exército nacional, a "desminagem" do território, as eleições gerais não discriminatórias, a elaboração da Constituição pelos parlamentares eleitos e, finalmente, a transferência formal do poder político da África do Sul ao governo multirracial liderado pela SWAPO (*South West Africa People's Organization*).

de 28 a 30 de setembro de 1990, durante a 45ª Sessão regular da Assembleia Geral, enquanto se discutiam no mesmo prédio outros assuntos palpitantes – entre os quais, sobretudo, fora da agenda oficial, o fim do bloco comunista da Europa Oriental e o próprio fim da Guerra Fria.

O fato de três dias terem sido suficientes para as negociações e aprovação de documentos não significa que o tratamento do tema não comportasse divergências. Elas se haviam manifestado acirradamente por dez anos, entre 1979 e 1989, no processo de elaboração da Convenção sobre os Direitos da Criança, tanto por diferenças ideológicas típicas da Guerra Fria, como por motivos de ordem econômica e cultural, no sentido Norte-Sul. Mas as discordâncias amainaram com a evolução da distensão Leste--Oeste, de tal forma que foi possível ter a Convenção adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, conforme desejava o Unicef (Fundo das Nações Unidas para as Crianças), no momento em que se celebravam os trinta anos do primeiro documento normativo da ONU sobre a matéria: a Declaração sobre os Direitos da Criança, de 1959[14].

2.2.2. A Convenção de 1989 sobre os Direitos da Criança

Mais novo e mais pormenorizado de todos os instrumentos internacionais de direitos humanos, a Convenção sobre os Direitos da Criança é o primeiro tratado que consegue regulamentar num único texto juridicamente cogente todos os direitos – civis, políticos, econômicos, sociais e culturais – de uma categoria

14 A Declaração dos Direitos da Criança, de caráter recomendatório, não cogente, foi proclamada pela Resolução no 1386 (XIV) da Assembleia Geral, em 20 de novembro de 1959. A Convenção sobre os Direitos da Criança, de natureza e formato jurídicos, obrigatória para os estados que a ratificam, foi adotada pela Resolução no 44/25, de 20 de novembro de 1989.

universal de indivíduos[15], até então não encarados propriamente como sujeitos de direito. É claro que para conferir-lhes essa titularidade, a convenção não equipara as crianças aos adultos em termos de responsabilidades, nem exime os estados, as sociedades e as famílias de suas obrigações intransferíveis. Ao contrário, ela define essas responsabilidades com o objetivo de assegurar o desenvolvimento integral da criança, que, na qualidade de sujeito de direitos, deve ter seu interesse maior observado em todas as ações levadas a efeito por instituições públicas ou privadas. Enquanto aos estados incumbe o dever de propiciar direta ou indiretamente todos os direitos humanos à criança, fornecendo, além de segurança, educação e assistência básica de saúde a ela própria, liberdades civis e condições de vida adequadas aos pais, às crianças não podem ser punidas ou discriminadas em função "da condição, das atividades, das opiniões manifestadas ou das crenças de seus pais, representantes legais ou familiares" (artigo 2º, parágrafo 2º). Ademais das inovações representadas pela titularidade de direitos, traduzida no conceito do "interesse maior" da criança (artigo 3º, parágrafo 2º), e pela ideia da integralidade de seu desenvolvimento "físico, mental, espiritual, moral e social" (artigo 27), a convenção, muito abrangente, desce do geral ao particular, abordando questões como as da assistência à maternidade responsável, da adoção, da preservação da identidade da criança (em resposta ao que muitas vezes ocorreu com filhos de "desaparecidos" na América Latina), da privação da liberdade, do sequestro, exploração e abuso sexual, do recrutamento militar, das crianças deficientes e em muitas outras situações específicas. A convenção também se autoinstrumentaliza para acompanhar a implementação de suas disposições, criando um órgão próprio de monitoramento (ou, na linguagem da ONU,

15 A Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979, também abordava direitos "de primeira e de segunda geração", mas não era tão abrangente e pormenorizada como a Convenção sobre os Direitos da Criança.

mecanismo de controle), com composição e atribuições por ela definidas: o Comitê para os Direitos da Criança[16].

É menos em função do formato, relativamente pouco chamativo, e mais em virtude dessa convenção recente que a Cúpula Mundial de 1990 diferiu do conjunto das conferências sobre meio ambiente, direitos humanos, população, desenvolvimento social, mulher e assentamentos humanos. Realizando-se no ano seguinte à adoção pela ONU de tratado tão inovador, a cúpula, por um lado, beneficiou-se do impulso que a nova convenção oferecia para a definição de metas a serem perseguidas nacional e internacionalmente. Por outro lado, do ponto de vista conceitual, seus documentos de compromissos, metas e programas não continham novidades "fundadoras". A mobilização principal sobre o tema da criança já havia ocorrido, persistentemente e sem sensacionalismo, em torno das negociações e da aprovação da Convenção de 1989[17]. Mas a cúpula foi, sem dúvida, precursora do ciclo das grandes conferências sociais sob vários aspectos.

2.2.3. Os documentos e o caráter precursor da cúpula

Tal como iria ocorrer nos demais encontros, a propósito dos respectivos temas, a Cúpula Mundial sobre a Criança adotou, por consenso, em 30 de novembro de 1990, dois documentos finais: uma *declaração* pela qual os chefes de estado e de governo (setenta e um fisicamente presentes) ou seus representantes

16 Para uma análise descritiva da Convenção sobre os Direitos da Criança, acompanhada de sua tradução para o português, v. José Augusto Lindgren-Alves, *A arquitetura internacional dos direitos humanos*, São Paulo, FTD, 1997, p. 161-195.

17 As negociações da convenção e os avanços conceituais que se iam obtendo gradativamente tiveram influência inclusive nas deliberações dos constituintes brasileiros, regularmente orientados sobre o assunto pelas entidades da sociedade civil que acompanhavam os trabalhos internacionais. Os resultados podem ser vistos nos artigos 277 e 228 da Constituição de 1988. Influíram também na elaboração de nosso Estatuto da Criança e do Adolescente, promulgado pela Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, que já incorporava e às vezes ultrapassava os avanços conceituais da Convenção.

oficiais assumiam de público o compromisso político de dar prioridade às crianças e de cooperar para esse fim, e um *plano de ação* para os estados, sociedades, organizações governamentais e não governamentais e toda a "família" do sistema das Nações Unidas, em particular o Unicef como agência especializada com competência específica na matéria[18].

A Declaração Mundial sobre a Sobrevivência, a Proteção e o Desenvolvimento da Criança contém vinte e cinco artigos, alguns dos quais com parágrafos descritivos. A tônica é dada, naturalmente, no artigo 1º, que diz:

> *1. Nosso objetivo como participantes do Encontro de Cúpula pela Criança é o de assumir um compromisso conjunto e fazer um veemente apelo universal: dar a cada criança um futuro melhor*[19].

Os artigos que se seguem não têm redação ou conteúdo necessariamente conceitual e declaratório, como costuma ser o caso em documentos congêneres. Alguns são explicativos, citando números impressionantes, como se pode ver nos seguintes trechos, selecionados a título ilustrativo:

> *5. Todos os dias, milhões de crianças sofrem os flagelos da pobreza e da crise econômica (...);*

18 O *United Nations International Children's Emergency Fund* (Fundo Internacional de Emergência das Nações Unidas para as Crianças), que deu origem à sigla Unicef, foi constituído logo após a Segunda Guerra Mundial para auxiliar as crianças dos países devastados naquele conflito. Em 1953, porém, foi transformado, pela Resolução no 802 (VII) da Assembleia Geral, em agência permanente e especializada para a assistência à infância dos países em desenvolvimento. A Declaração e o Plano de Ação da Cúpula Mundial sobre a Criança constam do documento das Nações Unidas A/45/625, anexo único.

19 A tradução para o português aqui utilizada foi distribuída no Brasil pelo escritório de representação do Unicef em Brasília.

> *6. Todos os dias, 40.000 crianças morrem de desnutrição e de doenças, incluindo a Aids, de falta de água limpa e saneamento adequado e dos efeitos das drogas ;*
>
> *(...)*
>
> *13. Atualmente, mais de 100 milhões de crianças não recebem sequer educação escolar básica e dois terços desse total são meninas;*
>
> *14. Meio milhão de mães morrem a cada ano de causas relacionadas ao parto(...).*

O compromisso essencial dos chefes de estado e de governo é de empreender ação política "no mais alto nível", dando "a mais alta prioridade aos direitos da criança" (artigos 18 e 19). Ele se desenvolve num programa de dez pontos (relacionados no artigo 20), que começam pela determinação de promover a ratificação e implementação da Convenção sobre os Direitos da Criança.

Os nove pontos seguintes desse programa abrangem compromissos com relação a esforços nacionais e internacionais para oferecer melhores condições de saúde (inclusive pré-natal) e saneamento básico, para a erradicação da fome e da desnutrição, para "fortalecer o papel e a condição da mulher", para a valorização da família e em apoio a outros responsáveis pela criança, para a redução do analfabetismo e a oferta de oportunidades de educação sem discriminações de origem ou sexo. Falam, também, em "melhorar as condições de vida de milhões de crianças que vivem em circunstâncias particularmente difíceis", entre as quais as vítimas do *apartheid* (na época ainda vigente na África do Sul), os meninos e meninas de rua, os filhos de trabalhadores migrantes, as crianças refugiadas, flageladas e drogadas. Sobre as crianças que trabalham, assume-se o compromisso de lutar pela abolição do trabalho infantil ilegal. Para as crianças que se encontram

em meio à situação de guerra, é feita a promessa – no mínimo, curiosa – de "tomar medidas para evitar outros conflitos armados", a que se acrescenta a solicitação – de atendimento difícil, mas não irrealizável – de que sejam observados períodos de trégua e "corredores de paz, para beneficiar as crianças onde a guerra e a violência ainda perduram". Os dois últimos pontos desse programa itemizado na Declaração dizem respeito a medidas comuns de proteção ao meio ambiente e para o combate à pobreza.

Os chefes de estado e de governo anunciam, na Declaração, sua decisão de adotar um Plano de Ação mais pormenorizado, em separado, que constitui o segundo documento importante da cúpula. O anúncio é feito no artigo 24, cuja linguagem edificante e cooperativa, particularmente no que diz respeito a recursos, não seria tão clara nas conferências seguintes. Diz ele:

> *24. Decidimos adotar e implementar um Plano de Ação como base para empreendimentos nacionais e internacionais mais específicos. Apelamos a todos os nossos colegas para que o endossem. Estamos preparados para fornecer os recursos para fazer face a estes compromissos, como parte das prioridades de nossos planos nacionais.*

O Plano de Ação para a Implementação da Declaração Mundial sobre a Sobrevivência, a Proteção e o Desenvolvimento da Criança nos anos 90 divide-se em três partes:

> *I - uma Introdução em que se determina que "o progresso para a criança deve ser a meta principal do desenvolvimento nacional" e se estabelece que o Plano de Ação visa a servir de orientação "aos governos nacionais, às organizações internacionais, às agências bilaterais de assistência, às organizações não governamentais (ONGs), e a todos os outros setores da sociedade, na*

> *formulação de seus próprios programas de ação para garantir a implementação da Declaração do Encontro Mundial de Cúpula pela Criança";*
>
> *II - uma série de Ações Específicas a serem realizadas em diversas áreas (as mesmas relacionadas nos dez pontos do programa mencionado no Artigo 20 da Declaração);*
>
> *III - Ações de Acompanhamento e Avaliação nas esferas nacional e internacional.*

À parte dispositiva do Plano de Ação segue-se um resumo das metas gerais e setoriais – ou "de apoio" – mencionadas no corpo do documento, ressaltando-se que tais metas foram formuladas após extensas consultas entre quase todos os governos, agências da ONU, organizações como a Unesco, o Pnud e o Banco Mundial e muitas ONGs.

As metas gerais, que deveriam ser atingidas "até o ano 2000", foram as mais reiteradamente divulgadas pelo Unicef e, por serem na maioria quantificadas, serviriam de baliza para uma apreciação dos resultados alcançados ao longo da década. São elas:

a. redução de um terço nas taxas de mortalidade de menores de cinco anos com relação a 1990, ou redução para menos de 70 mortes para cada 1.000 nascidos vivos;
b. redução de 50% nas taxas de mortalidade materna com relação a 1990;
c. redução de 50% nas taxas de desnutrição grave e moderada entre menores de cinco anos, com relação a 1990;
d. acesso universal à água potável e ao saneamento básico;
e. acesso universal à educação básica e conclusão da educação de primeiro grau de pelo menos 80% das crianças em idade escolar;

f. redução de 50%, no mínimo, na taxa de analfabetismo entre adultos, com relação a 1990 (o grupo etário apropriado deveria ser definido em cada país), com ênfase na alfabetização das mulheres;

g. proteção às crianças que vivem em circunstâncias particularmente difíceis, especialmente em situações de conflitos armados.

As metas setoriais ou de apoio retomam e desdobram as metas gerais em diversos objetivos. Assim, por exemplo, na área da "saúde e formação da mulher" fala-se *inter alia* no "acesso de todos os casais a informações e serviços essenciais à prevenção das gestações demasiado precoces, frequentes, tardias ou numerosas" e no "acesso de todas as gestantes a cuidados pré-natais e durante o parto". Na área da nutrição dá-se ênfase à "ampliação das condições" para que as mães possam prolongar o período de aleitamento dos filhos. Na esfera da saúde se estabelecem as metas setoriais de erradicação da pólio em todo o mundo até o ano 2000, da eliminação do tétano neonatal até 1995, da redução de 90% nos óbitos associados ao sarampo, de 50% nas mortes causadas por diarreia, de um terço nas resultantes de infecções respiratórias agudas. No campo do saneamento, as metas de apoio falam de "acesso universal à água potável" e "a meios sanitários de eliminação de dejetos", e da "eliminação das doenças causadas por nematoides (verme-da-guiné ou dracunculíase) até o ano 2000". Em outras áreas repetem-se os quantitativos fixados para as metas gerais, explicitando-as um pouco mais. A meta do acesso universal à educação básica, por exemplo, pode ser atingida "através da escolaridade formal ou da educação informal, com nível equivalente de aprendizagem, dando ênfase à redução das atuais desigualdades entre meninos e meninas".

A propósito das crianças em situações particularmente difíceis, as metas setoriais assinalam que "mais de 100 milhões de crianças estão engajadas em algum tipo de trabalho, em geral pesado e perigoso, e em desrespeito às convenções internacionais" sobre a matéria. Afirma-se então que "todos os estados devem empenhar-se para que essas práticas de trabalho infantil sejam abolidas".

Sobre as crianças em situação de conflitos armados, as metas de apoio registram a existência de precedentes em que países ou facções antagônicas aceitaram o estabelecimento de "corredores de paz" para permitir o envio de assistência a mulheres e crianças e suspenderam as hostilidades em "dias de tranquilidade", a fim de possibilitar a vacinação e prestação de outros serviços de saúde indispensáveis às crianças e suas famílias. Essa ideia, que se ajusta às preocupações contemporâneas mais legítimas na esfera do "novo tema" da assistência humanitária, remonta particularmente às motivações dos *Médecins Sans Frontières* e outras organizações fora da Cruz Vermelha, atuantes no auxílio a populações afetadas por conflitos bélicos, que deram origem à Resolução n. 45/131 da Assembleia Geral antes referida, sem configurar "direito de ingerência"[20].

Na abordagem das metas principais e de algumas das metas de apoio, assim como na enunciação da declaração de compromissos, a Cúpula Mundial sobre a Criança adiantava ideias e formulações desenvolvidas nas conferências subsequentes. Assim, a Declaração de 1990 já se referia, em favor do futuro da criança, à necessidade de se assegurar o "desenvolvimento econômico sustentável" – conceito que somente seria internacionalmente definido na Rio-92 – e a uma "solução imediata, ampla e duradoura aos problemas da dívida externa" (artigo 16) – postulação retomada,

20 V. *supra* nota 2.

mas incorporada de forma menos enfática, na Cúpula de Copenhague sobre o Desenvolvimento Social. Avançando em terreno instável, mas vital para as crianças e para as mães – que daria margem a sérias divergências nas conferências do Cairo e de Beijing –, a Declaração estabelecia o compromisso de promover o "planejamento familiar responsável", "o espaçamento entre partos" e "a maternidade sem riscos" (artigo 20, parágrafo 4º). Na qualidade de antecessora imediata da Conferência do Rio de Janeiro, cujo processo preparatório já se havia iniciado, a cúpula abria uma seção denominada "Criança e Meio Ambiente" em seu documento programático, afirmando que "as metas de sobrevivência, proteção e desenvolvimento da criança enunciadas neste Plano de Ação devem ser vistas como metas de proteção e preservação do meio ambiente" (artigo 27). Prenunciando o aprofundamento dos custos sociais da globalização incontrolada, o Plano de Ação afirmava a imprescindibilidade de "oportunidades de emprego e geração de renda" para a consecução das metas na área da alimentação e nutrição (artigo 14).

Se os aportes documentais avançados pela Cúpula sobre a Criança foram significativos, seus efeitos de maior repercussão, absorvidos e desenvolvidos pelas demais conferências da década, localizaram-se na área dos direitos humanos e na ideia da necessidade de mobilização cooperativa e global entre os governos e as sociedades para a solução dos problemas existentes.

A Declaração e o Plano de Ação instavam reiteradamente a todos os governos que promovessem, "o mais breve possível", a ratificação e a implementação da Convenção sobre os Direitos da Criança. Ainda que o nível de implementação deixe muito a desejar, o apelo feito pela cúpula em 1990 em prol da ratificação foi, sem dúvida, extraordinariamente bem-sucedido. Em 1998, conforme assinalado pelo secretário-geral das Nações Unidas, Kofi Annan,

na apresentação do Relatório Anual do Unicef, a Convenção de 1989 se havia tornado o tratado internacional de direitos humanos de maior aceitação na História, faltando a ratificação de somente dois países para alcançar a universalidade[21]. É possível que sem tal apelo o resultado fosse aproximadamente o mesmo, mas é fato comprovado que a cúpula acelerou o movimento de adesões. Muitos países, entre os quais o Brasil, fizeram o depósito do respectivo instrumento de ratificação junto às Nações Unidas por ensejo da realização do evento[22].

Em matéria de cooperação entre agentes de natureza diversa para a consecução das metas estabelecidas, a própria atuação do Unicef fornecera a inspiração. Principal agência do sistema das Nações Unidas dedicada à infância, sempre funcionou em sistema de parcerias, tanto na arrecadação de fundos dos estados e comitês nacionais dos países ricos, como na execução dos programas em países pobres. Seus escritórios de representação executam os projetos de assistência às comunidades carentes em articulação com os governos locais, instituições culturais, religiosas e empresariais, ONGs e associações de base. Esse sistema de parceria entre os governos e a sociedade civil recebeu o respaldo da Cúpula Mundial sobre a Criança em diversos dispositivos do Plano de Ação. Seu artigo 34 vai mais adiante e salienta:

> *iv) (...) A experiência da década de 80 demonstra que só mediante a mobilização de todos os setores da sociedade, inclusive os que tradicionalmente não têm*

21 Unicef *1998 Annual Report*, p. 1. Os dois países são a Somália, em situação caótica desde o início da década, e os Estados Unidos, que assinaram a Convenção, mas não a ratificaram por falta de aprovação legislativa (v. documento das Nações Unidas E/CN.4/1998/68/Add.3, parágrafo 25).

22 Assinada pelo Brasil em 26 de janeiro de 1990 e aprovada pelo Congresso Nacional em 14 de setembro do mesmo ano (Decreto Legislativo no 28), a Convenção sobre os Direitos da Criança foi ratificada em 24 de setembro de 1990, data em que o presidente Collor, presente em Nova York para participar da 45a Assembleia Geral e da cúpula, fez pessoalmente entrega do instrumento de ratificação ao secretário-geral.

> *a sobrevivência, a proteção e o desenvolvimento da infância como seu principal enfoque, é possível lograr substancial avanço nessas áreas. (...)*

Refletindo as características da realidade contemporânea, com grande multiplicidade de atores influentes nas esferas nacional e internacional, o conceito da parceria entre os governos e sociedade civil para a consecução dos objetivos esperados, juntamente com a ênfase dada à noção de direitos como elementos indispensáveis ao êxito de qualquer política, iriam constituir a tônica de abordagem dos temas sociais pelas conferências seguintes.

CAPÍTULO 3
A RIO-92 COMO CONFERÊNCIA SOCIAL

3.1. O clima da conferência

Quando a Conferência do Rio de Janeiro se realizou, de 3 a 21 de junho de 1992, o clima planetário – em sentido figurado e literal (pelo efeito estufa) – já não era o mesmo de 1990. A cissiparidade de antigos estados socialistas plurinacionais, a consequente multiplicação de novos membros das Nações Unidas, os conflitos na antiga Iugoslávia com níveis de virulência difíceis de compreender e a própria aceleração da globalização econômica eram fatores que não confirmavam o otimismo da virada da década.

A Guerra do Golfo, rapidamente vencida pela aliança ocidental, com apoio contrafeito da maioria dos países árabes, tivera resultados ambíguos. Lograra reverter a violação mais óbvia do Direito Internacional ao restaurar a independência do Kuwait dentro das fronteiras reconhecidas. Mas não levou, como se poderia esperar, à democratização política daquele emirado; não apaziguou a situação interna do Iraque, incrementando, ao contrário, a repressão aos kurdos; não pacificou pela força os ânimos de uma região tradicionalmente conturbada. Tampouco inspirou maior confiança planetária nas Nações Unidas. Por mais que as resoluções

condenatórias ao governo de Saddam Hussein fossem adotadas com grande margem de votos positivos no Conselho de Segurança, na Assembleia Geral, na Comissão dos Direitos Humanos e nas demais instâncias, a sensação era de que a ONU passava – ou voltava – a ser um instrumento de que se serviam os estados poderosos para legitimar ações unilaterais, apenas cosmeticamente coletivas. A revalorização dos foros multilaterais, após o período de "crise do multilateralismo" dos anos 80, parecia, pois, enviesada na direção da "nova ordem internacional" do Grupo dos Sete e não no sentido das aspirações do Grupo dos 77.

Se essas desconfianças, provocadas pela Guerra do Golfo e outros acontecimentos congêneres, eram tidas particularmente na esfera da paz e da segurança em sentido estrito, outras diziam respeito à possibilidade de tratamento equânime para os "novos temas", inclusive, é claro, para o mais ostensivamente global de todos: o do meio ambiente. Achava-se, então, com sobejos motivos, que o antagonismo ideológico Leste-Oeste recém-superado seria substituído pelo recrudescimento do conflito Norte-Sul[23].

De fato, logo após o fim da Guerra Fria, seguiu-se um período em que o Terceiro Mundo passou a ser visto no Primeiro como o *locus* preferencial, senão exclusivo, de todos os males. Nele se concentravam a origem das epidemias e do narcotráfico, a sujeira e a ignorância, o crime comum e o fanatismo terrorista, a corrupção política e o esbanjamento de recursos públicos, a superpopulação e as hordas de emigrantes a ameaçarem as sociedades desenvolvidas. As violações de direitos humanos, antes acompanhadas pelo Ocidente prioritariamente no Leste Europeu, passaram a ser denunciadas

23 Foi com base nessa percepção que os países integrantes do Movimento dos Não Alinhados (criado nos anos 50 como alternativa política ao alinhamento estratégico bipolar da Guerra Fria), reunidos em Acra, em 1991, ao invés de dissolverem esse movimento e transferirem, conforme sugestão debatida, suas principais preocupações para o âmbito do Grupo dos 77 (foro de concertação dos países em desenvolvimento para questões econômicas), decidiram dar-lhe continuidade.

com ênfase acentuada nos países em desenvolvimento, de regimes ditatoriais ou democráticos. Em matéria ambiental a cobertura de imprensa, no Primeiro e no próprio Terceiro Mundo, noticiava mais o desmatamento do Sul – associado à ação dos garimpeiros e ao extermínio de índios do Brasil – do que a poluição do Norte. Como assinala Miguel Darcy de Oliveira:

> *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*[24].

Foi pensando neles que se começou a falar em "boa governança" (*good governance*), como nova condição necessária à prestação de assistência econômica. E foi essa visão reducionista e preconceituosa dos problemas planetários, mais ainda do que as ações militares em países específicos, que exacerbou os temores com relação ao "direito de ingerência", indefinido e não regulamentado, mas já então exercido com respaldo da ONU no Iraque e em outras situações críticas, como a da Somália.

A atmosfera internacional em que se desenrolou a Rio-92 diferia, pois, substancialmente daquela da Cúpula Mundial sobre a Criança. As delegações governamentais, exaustas pelos múltiplos e difíceis trabalhos preparatórios, estavam naturalmente apreensivas. As apreensões eram, porém, compensadas pela extraordinária mobilização das sociedades civis, animadas e dispostas a influir decisivamente na elaboração de uma agenda para salvar a vida na Terra.

24 Miguel Darcy de Oliveira, *Cidadania e globalização: a política externa brasileira e as ONGs*, Brasília, Instituto Rio Branco, FUNAG, Centro de Estudos Estratégicos, 1999, p. 38.

3.2. Antecedentes e divergências

O problema da degradação ambiental e seus reflexos sobre as gerações atuais e futuras não era, evidentemente, novo para o mundo, nem para as Nações Unidas. Estas haviam inclusive promovido uma primeira conferência internacional sobre o tema, vinte anos antes, em Estocolmo.

Realizada numa época dominada por preocupações estratégico-militares, em que o estatismo e os governos autoritários predominavam em todos os continentes, e em que o desenvolvimento econômico *per se* era encarado no Terceiro Mundo como panaceia para todos os males, a Conferência de Estocolmo de 1972 teve efeitos limitados nas esferas governamentais. Nas palavras do Itamaraty, ela

> *(...) teve as virtudes e defeitos de todas as atividades pioneiras: foi visionária e profética, mas também ingênua e apocalíptica. (...) Ao alarmismo de grupos precursores de alguns países desenvolvidos, que o Clube de Roma então expressava, contrapunha-se uma atitude extremamente defensiva e desconfiada dos países então socialistas e dos principais países em desenvolvimento, que identificavam no temário ambiental mais um conjunto de entraves e condicionamentos à expansão de suas economias*[25].

Os efeitos foram, entretanto, sensíveis nas sociedades civis. Em Estocolmo, pela primeira vez, pessoas marcadas para o resto da vida pela poluição industrial, como pescadores afetados pelo mercúrio no Mar do Japão, nos anos 50, ou vítimas distantes das experiências nucleares, prestaram pela primeira vez depoimento

25 Ministério das Relações Exteriores, *Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento* - relatório da delegação brasileira - 1992, Brasília, FUNAG/IPRI, 1993, p. 9.

ao vivo para uma grande audiência internacional. As principais preocupações da conferência, a proteção de espécies ameaçadas e a preservação de recursos naturais não renováveis[26], malgrado as limitações da abordagem de Estocolmo, motivaram inúmeras iniciativas. A *Greenpeace*, por exemplo, foi criada, nos anos 70, com o objetivo original de lutar contra o extermínio de baleias, e expandiu o escopo de suas atividades a ponto de empreender ações fisicamente arriscadas contra a realização de testes nucleares. Tal como ela, a maioria das ONGs ambientalistas com expressividade internacional constituíram-se depois dessa conferência. O movimento ecológico, adquirindo os contornos de uma "quase ideologia", ganhou força política inédita com a formação de Partidos Verdes em inúmeros países[27]. Foi também depois da Conferência de Estocolmo que os estudos científicos sobre os efeitos da poluição e da destruição ambiental sobre o ecossistema da Terra, respaldados pelo sensoreamento por satélite, aprofundaram-se enormemente. Expressões e conceitos complexos, como os do efeito estufa, do buraco na camada de ozônio e do derretimento das calotas polares ganharam popularidade, tornando-se moeda corrente na imprensa não especializada.

Diante da continuação dos problemas ambientais, agravados ao longo dos anos pelo crescimento exponencial de seus vetores regulares e pela magnitude também crescente dos desastres ecológicos (como os do "Exxon Valdez" no Alaska, de Bhopal na Índia e de Tchernobyl na Ucrânia, quando esta ainda era parte da União Soviética), a pressão da opinião pública, assimilada por muitos governos, refletiu-se vigorosamente nos foros internacionais.

Em meados da década de 1980, a ONU encomendou ao Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente – Pnuma

26 Id, ibid.

27 Id, ibid., p. 10.

– a formulação de estratégias ambientais para além do ano 2000. Daí emergiu, em 1987, o famoso "Relatório Brundtland", informalmente batizado com o nome da primeira-ministra da Noruega que presidira os trabalhos da comissão internacional de peritos constituída para esse fim. O relatório discorria sobre a necessidade de promover-se um "desenvolvimento sustentável". Ainda que explicitada como uma necessidade autorrestritiva e não a ser imposta de fora, essa qualificação ao desenvolvimento era vista inicialmente com desconfiança pelos países do Terceiro Mundo como outra limitação potencial a seus anseios de progresso econômico – e é até hoje objetada por importante parcela dos setores produtivos dos países industrializados por motivos mais imediatistas e interesseiros. Não obstante, o conceito logo passou a servir de base às discussões internacionais sobre o tema.

Em 1988, quando se completavam vinte anos da proposta original sueca para a realização da Conferência de Estocolmo, a Assembleia Geral da ONU aprovou a Resolução n. 43/196, pela qual decidia realizar "até 1992" uma nova conferência sobre a questão ambiental. Nessa mesma sessão da Assembleia Geral o Brasil ofereceu-se para acolher esse encontro mundial. Em 22 de dezembro de 1989, finalmente, a Assembleia Geral adotou a Resolução n. 44/228, pela qual convocava a conferência em junho de 1992, aceitando a oferta do governo brasileiro de sediá-la no Rio de Janeiro. Na Resolução se relacionavam os assuntos a serem examinados no evento, quase todos técnicos e econômicos, a saber:

a. proteção da atmosfera por meio do combate à mudança do clima, ao desgaste da camada de ozônio e à poluição transfronteiriça do ar;

b. proteção da qualidade do suprimento de água-doce;

c. proteção das áreas oceânicas, marítimas e zonas costeiras e conservação, uso racional e desenvolvimento de seus recursos vivos;

d. proteção e controle dos solos por meio, *inter alia*, do combate ao desmatamento, à desertificação e à seca;

e. conservação da diversidade biológica;

f. controle ambientalmente sadio da biotecnologia;

g. controle de dejetos, principalmente químicos e tóxicos;

h. erradicação da pobreza e melhoria das condições de vida e de trabalho no campo e na cidade;

i. proteção das condições de saúde[28].

3.3. A Unced ou Rio-92

Embora a resolução convocatória da conferência de 1992 tenha sido adotada por consenso, as divergências sobre o tratamento da questão ambiental eram múltiplas e não exclusivas dos governos. Envolviam os próprios movimentos da sociedade civil, cujas posições variavam do preservacionismo ecocêntrico, radicalmente antidesenvolvimentista, ao ambientalismo moderado, defensor do desenvolvimento com regras antipredatórias[29]. Tais divergências podiam ser notadas até mesmo nas diferentes siglas com que o evento era promovido: *Eco-92* para os movimentos ecológicos, *Cúpula da Terra* para os ambientalistas não radicais e *Rio-92* para os brasileiros em geral, com apoio dos países em desenvolvimento. Para a ONU, contudo, desde sua convocação, a reunião mundial de 1992, diferentemente da antecessora em Estocolmo, ostentava

28 Id., ibid., p. 15-16. Observa-se que somente os dois últimos itens se referiam expressamente a assuntos de conteúdo social.

29 Sobre as várias vertentes do ambientalismo, v. João Almino, Naturezas mortas - a filosofia política do ecologismo, Brasília, FUNAG/IPRI, 1993, p. 21-70.

denominação oficial indicativa da conciliação necessária: Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – *United Nations Conference on Environment and Development* (ou simplesmente Unced) ficando o nome "Cúpula da Terra" para seu segmento presidencial.

Extremamente complexa em seu formato e conteúdo, abrigando, ademais da conferência intergovernamental, um Fórum Global da sociedade civil, a Rio-92 inaugurou o ciclo principal das conferências dos anos 90, com agenda ampla e atores diversificados. Dela emergiram vários documentos internacionais, os mais importantes até então existentes sobre a matéria, a saber:

- dois tratados jurídicos, assinados na ocasião – a Convenção sobre o Clima e a Convenção sobre a Biodiversidade;
- um documento normativo referencial – a Declaração de Princípios sobre Florestas;
- um plano de ação analítico e pormenorizado, com quase 500 páginas, do qual ressaltam suas implicações sociais – a Agenda 21;
- uma declaração política de compromissos e conceitos – a Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – adotada em nível de chefes de estado e de governo na maior reunião de líderes governamentais (mais de 100) até então havida na História: a Cúpula da Terra[30].

3.3.1. O antropocentrismo da Rio-92

Em função da natureza predominantemente econômica e técnica de seu tema, regularmente tratado na II Comissão

30 Os textos originais dos documentos oriundos da Rio-92 encontram-se no relatório da Conferência à Assembleia Geral da ONU, doc. A/CONF.151/26 e seus anexos (Report of the United Nations Conference on Environment and Development).

(econômica) da Assembleia Geral da ONU[31], a Rio-92 talvez não viesse a enquadrar-se adequadamente no conjunto das conferências *sociais* da década de 1990, se não tivesse contado com impulso decisivo da sociedade civil, inclusive de movimentos sociais com amplo escopo e ONGs voltadas para os direitos humanos de grupos e categorias específicas de indivíduos.

A ideia de que um meio ambiente sadio constitui um dos direitos fundamentais de "terceira geração"[32] vinha sendo reiteradamente repetida, havia anos, em meios jurídicos, acadêmicos e pela maioria das ONGs atuantes em esferas variadas[33]. A Conferência de Estocolmo de 1972, denominada Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, estimulara essa percepção[34], mas ela não se encontrava respaldada por qualquer documento internacional significativo de alcance universal na esfera dos direitos humanos. Nos meios ambientalistas, por outro lado, com exceção dos ecocentristas radicais, que rejeitavam a modernidade e a ideia de progresso como inimigas da natureza (alguns encaravam o ser humano, em qualquer circunstância, como um invasor predatório), os movimentos ecológicos não eram, em geral, contra o desenvolvimento, desde que devidamente controlado e com sentido de progresso humano. A eles se

31 V. nota 18 *supra*.

32 A categorização dos direitos humanos por gerações, objetável se a elas se atribuírem valores diferentes, mas didaticamente descritiva das sucessivas fases históricas em que se foram estabelecendo, considera "de primeira geração" os direitos civis e políticos, "de segunda geração" os direitos econômicos, sociais e culturais, e "de terceira geração" os direitos à paz, à autodeterminação, ao desenvolvimento e ao meio ambiente sadio.

33 A ideia foi absorvida inclusive pelos constituintes brasileiros e se acha refletida de forma vigorosa na redação do artigo 225 da Constituição de 1988: "Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado ..."

34 O primeiro princípio adotado na Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano começa com a afirmação de que "(O) homem tem direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas num meio ambiente de qualidade tal que lhe permita viver uma vida digna e gozar de bem-estar..." (documento das Nações Unidas A/CONF.48/14, Report of the United Nations Conference on the Human Environment held at Stockholm, 5-16 June 1972).

associaram, na mobilização em torno da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, no Brasil e no exterior, ONGs e movimentos direta e indiretamente atuantes no campo social, todos os quais, em princípio, lutam por seus objetivos com recurso à linguagem dos direitos.

O caráter antropocêntrico da Rio-92, assim como a abordagem abrangente de seu tema, exigindo, para a consecução de metas, a participação de todos os atores societários, permeia a Agenda 21 e é ressaltado logo no início da Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Esta, em seu preâmbulo, define o objetivo da Conferência de promover "uma nova e justa parceria global por meio do estabelecimento de novos níveis de cooperação entre os estados, os setores chaves da sociedade e os indivíduos", levando em conta "a natureza interdependente e integral da Terra, nosso lar". Passa, em seguida, à proclamação de vinte e sete princípios, o primeiro dos quais afirma:

> *Princípio 1*
>
> *Os seres humanos estão no centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável. Têm direito a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza.*

Convocada em meio a forte campanha internacional preservacionista e realizada num contexto, explicitado acima, de repreensões ao Terceiro Mundo e de apreensões deste perante o Primeiro e o ex-Segundo, a Rio-92 tinha tudo para representar apenas mais um capítulo do conflito Norte-Sul. Tal não ocorreu, graças em grande parte aos esforços desenvolvidos pelo Brasil – que, como sede da conferência, por convicção própria e até por necessidade de autodefesa, tinha todo interesse em assegurar o êxito desse evento –, com apoio de muitos outros atores, governamentais e não governamentais, desde o processo preparatório.

A Rio-92 logrou, ao contrário, conscientizar o mundo de que, se por um lado a superpopulação é voraz, a pobreza pode ser poluidora, e a miséria tende a ser catastrófica para a natureza, por outro a maior responsabilidade pela destruição ambiental planetária advém dos padrões insustentáveis de produção e consumo das sociedades desenvolvidas – padrões que são incorporados pelos setores "avançados" dos países em desenvolvimento, com efeitos igualmente predatórios e mais dificilmente obviáveis dada a escassez de recursos. Face à conjugação desses diferentes fatores destrutivos, as responsabilidades pela degradação ambiental são comuns, mas diferenciadas. A verdadeira batalha pela conservação ambiental não se pode dar pela simples abstenção, nem pela renúncia do Terceiro Mundo aos objetivos de desenvolvimento. Ela exige, sim, esforços generalizados e cooperativos para se promover, nacional e internacionalmente, inclusive com transferência de recursos, um modelo de desenvolvimento sustentável. Essa percepção é claríssima nos princípios 7 e 8 da Declaração do Rio de Janeiro, que rezam:

> *Princípio 7*
>
> *Os estados devem cooperar, em um espírito de parceria global, para a conservação, proteção e restauração da saúde e da integridade do ecossistema terrestre. Considerando as distintas contribuições para a degradação ambiental global, os estados têm responsabilidades comuns porém diferenciadas. Os países desenvolvidos reconhecem a responsabilidade que têm na busca internacional do desenvolvimento sustentável, em vista das pressões exercidas por suas sociedades sobre o meio ambiente global e as tecnologias e recursos financeiros que controlam.*

> *Princípio 8*
>
> *Para atingir o desenvolvimento sustentável e mais alta qualidade de vida para todos, os estados devem reduzir e eliminar padrões insustentáveis de produção e consumo e promover políticas demográficas adequadas.*

A noção de *desenvolvimento sustentável*, não destrutivo do ponto de vista humano nem do ponto de vista da Natureza, é a principal inovação conceitual – oriunda do Relatório Brundtland – internacionalmente oferecida pela Rio-92 para o tratamento do tema global do meio ambiente. Sua definição é simples, embora a implementação requeira modificações profundas nos sistemas vigentes de produção e na forma moderna de organização socioeconômica capitalista. Ela se extrai da conjugação de dois princípios singelos e complementares da Declaração: o princípio 3, que se refere textualmente ao *desenvolvimento como um direito*, e o princípio 4, que integra necessariamente a proteção ambiental ao direito ao desenvolvimento. Dizem eles:

> *Princípio 3*
>
> *O direito ao desenvolvimento deve ser exercido, de modo a permitir que sejam atendidas equitativamente as necessidades de gerações presentes e futuras.*
>
> *Princípio 4*
>
> *Para alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental deve constituir parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerada isoladamente deste.*

A preocupação social que subjaz à noção do desenvolvimento sustentável é enunciada em primeiro lugar no princípio 5, que estabelece o combate à pobreza como condição imprescindível a sua consecução. Sua redação é inovadora também com relação

aos agentes, que, diferentemente de Estocolmo, deixam de ser exclusivamente os estados, nos seguintes termos:

> *Princípio 5*
>
> *Todos os estados e todos os indivíduos, como requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável, devem cooperar na tarefa essencial de erradicar a pobreza, de forma a reduzir as disparidades nos padrões de vida e melhor atender as necessidades da maioria da população do mundo.*

O tema do combate à pobreza é retomado e expandido de maneira programática no capítulo 3 da Agenda 21, dentro da seção I, intitulada significativamente "Dimensões Sociais e Econômicas". Ali se assinala *inter alia*, no parágrafo 3.2:

> *3.2. Uma política de meio ambiente voltada sobretudo para a conservação e a proteção dos recursos deve considerar devidamente aqueles que dependem dos recursos para sua sobrevivência, ademais de gerenciar os recursos de forma sustentável. (...) Uma estratégia voltada especificamente para o combate à pobreza, portanto, é requisito básico para a existência do desenvolvimento sustentável.*

Ao reconciliar a ideia do desenvolvimento com a da proteção ambiental, a Rio-92 superou o entendimento ecocentrista de que o progresso é sempre contrário à natureza, tradicionalmente sintetizado na fórmula *Cultura versus Natura*. Ao acentuar os aspectos humanos e recomendar estratégias de promoção social para os desfavorecidos no contexto da sustentabilidade desejada, ela desqualificou os questionamentos de diversos setores da esquerda tendentes a encarar o ambientalismo como uma manifestação "pós-moderna" de alienação política. Ao se referir

ao desenvolvimento como um direito, descartou ela, também, do ponto de vista da lógica, a possibilidade de lhe serem impostas do exterior condicionantes ilegítimas.

É importante observar, porém, que o direito ao desenvolvimento consensualmente consagrado pela Rio-92 não é o direito *humano* ao desenvolvimento, nos termos da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, oriunda da Comissão dos Direitos Humanos das Nações Unidas e proclamada, sem consenso, pela Assembleia Geral em 1986[35]. Esta diz respeito ao direito de toda pessoa humana e de todos os povos de participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, no qual todos os direitos humanos e liberdade fundamentais possam ser plenamente realizados.

O direito ao desenvolvimento da Rio-92 é um *direito dos estados*. Seu objetivo, acorde com a matéria tratada, visava sobretudo a defender a soberania dos países – e fixar suas responsabilidades ambientais – sobre os recursos naturais de cada um, vinculando-se mais ao "direito dos povos e nações à soberania permanente sobre sua riqueza e recursos naturais", mencionado em diversas resoluções da Assembleia Geral[36], do que ao direito humano que se pretendeu estabelecer, sem apoio dos países desenvolvidos, na Declaração de 1986. Isso fica claro no segundo princípio da Declaração do Rio de Janeiro, que afirma:

> *Princípio 2*
>
> *Os estados, de conformidade com a Carta das Nações Unidas e com os princípios do Direito Internacional, têm o direito soberano de explorar seus próprios recursos segundo suas próprias políticas de meio ambiente e*

35 Resolução no 41/128, de 4 de dezembro de 1986.

36 Em especial na Resolução no 1.803 (XVII), de 14 de dezembro de 1962.

> *desenvolvimento, e a responsabilidade de assegurar que atividades sob sua jurisdição ou controle não causem danos ao meio ambiente de outros estados ou de áreas além dos limites da jurisdição nacional.*

Ainda assim, ao se referir ao desenvolvimento como um direito, a ser exercido tendo-se em conta as necessidades das gerações atuais e futuras, num documento consensual de endosso universal, a Conferência do Rio de Janeiro não somente fundamentou o sentido humano e social desse direito econômico do estado. Ela abriu o caminho para outras evoluções conceituais importantes para a ideia do desenvolvimento, que se iriam consubstanciar na Conferência de Viena de 1993 e na Cúpula de Copenhague de 1995.

3.3.2. A Rio-92 como modelo

Ademais da redefinição do desenvolvimento em termos antropocêntricos e ambientalmente sadios, a Rio-92 estabeleceu o modelo para as demais conferências sobre temas globais no formato, nos documentos finais e na forma de abordagem dos assuntos. No formato, por envolver maciçamente a sociedade civil, dela recebendo insumos essenciais, durante a fase preparatória e na própria realização do encontro, com reuniões e eventos multiformes paralelos que iriam influenciar as deliberações oficiais. Nos documentos, ao adotar, em texto declaratório curto, de fácil leitura e manuseio, as definições e princípios orientadores sobre a matéria – a Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento –, seguidos de outro documento, pormenorizado, em que se contém o programa de ação a ser seguido no médio e no longo prazo, tendo em vista o século XXI – a Agenda 21. Na forma de abordagem, por tratar do tema de maneira integrada, abrangendo os temas correlatos, de tal forma que o conjunto das grandes conferências iria configurar uma espécie de sistema, em que as decisões de cada uma afetaria as demais.

Para se ter uma rápida noção da interligação dos assuntos tratados na Rio-92 com as demais conferências, basta atentar para os seguintes títulos de capítulos da Agenda 21:

- *"Combate à Pobreza" (seção I, capítulo 3) – um dos três objetivos principais da Cúpula de Copenhague sobre o Desenvolvimento Social;*
- *"Dinâmica Demográfica e Sustentabilidade" (seção I, capítulo 5) – matéria essencial da Conferência do Cairo sobre População e Desenvolvimento;*
- *"Promoção de uma Modalidade Viável para os Assentamentos Humanos" (seção I, capítulo 7) – tema da Conferência de Istambul "Habitat-II";*
- *"Medidas Mundiais em favor da Mulher para o Alcance de um Desenvolvimento Sustentável e Equitativo" (seção III, capítulo 24) – espécie de prelúdio para dois dos três focos da Conferência de Beijing sobre a Mulher: igualdade, desenvolvimento e paz*[37].

A maioria dos outros capítulos e recomendações se referem a assuntos e aspectos da natureza e da poluição ambiental, não propriamente "sociais", como a atmosfera, florestas, desertificação, seca, biodiversidade, biotecnologia, oceanos, água fresca, dejetos tóxicos e radiativos. Mas a seção III da Agenda 21, intitulada "Fortalecimento do papel de Grupos Importantes" – no qual se encontra o capítulo sobre a mulher, assim como outros dedicados à criança, às populações e comunidades indígenas, às ONGs, aos sindicatos, à comunidade técnico-científica, aos agricultores, ao

37 A Agenda 21 foi publicada em português, em tradução feita pelo Ministério das Relações Exteriores com colaboração do Pnuma, pela Câmara dos Deputados, Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias, em 1995 (Agenda 21, Brasília, Centro de Documentação e Informação - Coordenação de Publicações, Série Ação Parlamentar no 56).

comércio e à indústria – salienta a necessidade de participação de todos os agentes influentes no meio ambiente para a consecução dos objetivos concertados.

Os documentos adotados pela Rio-92 não poderiam ser omissos quanto aos agentes não governamentais, ainda que os governos o desejassem – o que, em geral, não era o caso. A participação de entidades organizadas da sociedade civil fora vital não somente para a convocação e preparação da conferência, mas também para a focalização de atenções nacionais e internacionais em sua realização. Com seu aspecto colorido e festivo, embora muitas vezes denunciando fatos trágicos, o Fórum Global das ONGs, ao acolher indivíduos das mais diversas regiões do planeta no Aterro do Flamengo, atraiu tanto ou mais interesse dos meios de comunicação quanto a conferência intergovernamental no Riocentro. Desdobrado em vários eventos com forte apelo à imaginação, como o encontro de mulheres no "Planeta Fêmea", a celebração das culturas indígenas na reunião denominada "Índio 92", a "Árvore da Vida" enfeitada com mensagens de crianças de todo o mundo, vigílias religiosas e espetáculos musicais, o Fórum Global representou, na interpretação de Miguel Darcy de Oliveira, "uma celebração da diversidade e da riqueza da sociedade civil"[38]. Nele se consolidou o *slogan* "pense globalmente e aja localmente", lançado por ensejo da Rio-92 e repetido ao longo da década não apenas com relação ao meio ambiente.

Fóruns assemelhados de ONGs e outras entidades não governamentais foram repetidos em todas as demais conferências, com êxito menor ou maior em ocasiões distintas. A necessidade de participação da sociedade civil tornou-se constante em todos os documentos adotados sobre os temas globais.

38 Miguel Darcy de Oliveira, op. cit., p. 68.

O governo brasileiro não foi, portanto, irrealista ao pretender, com a realização da Conferência do Rio de Janeiro, "criar a primeira grande negociação multilateral universal pós-Guerra Fria", esperando que ela "propiciasse o início de um novo ciclo de grandes conferências normativas, que redefinissem e redesenhassem as regras da cooperação internacional neste fim de século e de milênio"[39]. Nem ao afirmar, depois do evento, no relatório da delegação brasileira, ante a influência exercida pela sociedade civil em sua montagem e seu transcurso, que a Conferência do Rio foi "a menos governamental das conferências governamentais"[40] havidas até então. Tampouco foi exagerado o secretário-geral das Nações Unidas Boutros Boutros-Ghali ao referir-se ao "espírito do Rio" como modelo do entendimento e da conciliação que deveria inspirar as negociações internacionais sobre temas globais além do encontro do Rio de Janeiro[41].

Curiosamente, de todos os temas constantes da agenda social da ONU, o único quase não mencionado expressamente nos documentos da Rio-92 em sua terminologia genérica foi precisamente aquele que iria conferir direção humanística ao conjunto das conferências da década de 90: o dos direitos humanos[42]. Talvez porque a questão do meio ambiente não propiciasse o enquadramento adequado desses direitos *per se* na redação dos textos; talvez porque esses direitos ainda não houvessem recebido consensualmente o selo da universalidade,

39 Ministério das Relações Exteriores, op. cit., p. 11.

40 Id, ibid., p. 68.

41 Id., ibid., p. 10-11.

42 Em contraste com a Conferência de Estocolmo, cuja Declaração trazia menções expressas a "direitos humanos" e "direitos fundamentais" (v. *supra* nota 22), sem dúvida em função do *apartheid* imperante na África Austral, também citado e condenado expressamente. O primeiro artigo de sua "proclamação", dizia: "(...) Os dois aspectos do meio ambiente humano, o natural e o artificial, são essenciais para o bem-estar do homem e para o gozo dos *direitos humanos* fundamentais, inclusive o próprio direito à vida (meu grifo)".

só obtido na Conferência de Viena de 1993; talvez porque, com exceção das que se enquadravam no movimento de mulheres – onipresente e ativo em sua luta planetária –, as ONGs dedicadas aos direitos humanos em sua acepção habitual mais influentes nas inovações programáticas da Rio-92 tivessem sua atuação dirigida para a preservação das culturas indígenas[43].

A preocupação com os indivíduos e populações autóctones, da América e de outros continentes, bem como sua incorporação ao tema da Conferência, era válida por todos os títulos. O índio, desde Rousseau, sempre foi encarado pelas culturas ocidentais como símbolo de harmonia com a natureza, em contrapeso à voracidade destrutiva da propriedade privada. Por isso, em grande parte, fora ele metodicamente exterminado, física e culturalmente, por essa mesma "civilização", sofrendo ainda, no presente, diretamente, os primeiros efeitos negativos de muitas ações empreendidas em nome de um mal-definido "progresso". Dele trata o princípio 22 da Declaração do Rio de Janeiro, que recorda o papel das comunidades indígenas na gestão do meio ambiente, assinalando a relevância de seus conhecimentos e práticas tradicionais e, sobretudo, insta os estados a "reconhecer e apoiar de forma apropriada a identidade, cultura e interesses dessas populações e comunidades", habilitando-as a "participar efetivamente da promoção do desenvolvimento sustentável."

Observada superficialmente, a Conferência do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, do ponto de vista dos

43 A única menção expressa, para a qual chama atenção Antonio Augusto Cançado Trindade no volume II de seu minucioso Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos (Porto Alegre, Sérgio Antonio Fabris Editor, 1999, p. 299), encontra-se no capítulo 7, parágrafo 7.6 da Agenda 21, no contexto da necessidade de se oferecerem a todos condições de habitação adequada. O texto observa que: "O direito a habitação adequada enquanto direito humano fundamental está consagrado na *Declaração Universal dos Direitos Humanos e no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*. Apesar disso, estima-se que atualmente pelo menos 1 bilhão de pessoas não disponham de habitações seguras e saudáveis ... (meu grifo)" Esse assunto seria retomado com mais força e maiores controvérsias na Conferência de Istambul sobre os assentamentos humanos.

direitos humanos, diferentemente dos demais encontros da década, pareceria à primeira vista mais particularista do que universalista, mais pós-moderna do que "iluminista", com sua ênfase na valorização de comunidades autóctones, culturas específicas e categorias particularizadas de indivíduos. Na verdade, porém, em paralelo à atenção dedicada aos indígenas em sua especificidade (princípio 22) e às mulheres e jovens em sua universalidade (princípios 20 e 21, respectivamente, da Declaração, retomados e expandidos na Agenda 21), a noção de direitos humanos permeia todo o espírito dos documentos adotados. Nesse sentido, portanto, mais do que sua antecedente em Estocolmo ou qualquer outro encontro internacional, a Rio-92 fortaleceu substancialmente a ideia do meio ambiente sadio como um direito humano universal, reafirmada no supracitado princípio 1 da Declaração do Rio de Janeiro com a formulação de que os seres humanos "Têm direito a uma vida saudável, em harmonia com a natureza"[44].

Além de evitar a reedição do conflito Norte-Sul que tanto se temia, a Rio-92 equacionou corretamente os aspectos técnicos e econômicos das questões ambientais, transformando o tema global do meio ambiente num assunto prioritariamente social, a exigir participação e cooperação de todos, até por motivos de segurança internacional.

Consciente da complexidade do mundo contemporâneo, crescentemente globalizado pela economia e pela tecnologia, e perceptiva das tendências político-estratégicas da época, a Cúpula da Terra, no princípio 25 da Declaração, deu à inter-relação entre a paz, o desenvolvimento e os direitos humanos estabelecida na

44 O Direito Internacional Ambiental tem, aliás, características que o assemelham ao Direito Internacional dos Direitos Humanos em diversos aspectos. Para uma análise exaustiva dessa aproximação entre os dois ramos do Direito Internacional contemporâneo, v. Antonio Augusto Cançado Trindade, *Direitos humanos e meio ambiente - paralelos dos sistemas de proteção internacional,* Porto Alegre, Sergio Antonio Fabris Editor, 1993.

Carta das Nações Unidas, em 1945, uma nova leitura: "A paz, o desenvolvimento e a proteção ambiental são interdependentes e indivisíveis."

Os direitos humanos, omitidos nessa sentença, mas implícitos no conjunto de princípios e compromissos acordados na Conferência do Rio de Janeiro, em 1992, seriam reinseridos expressamente na primeira linha de atenções da agenda social da ONU, com vigor extraordinário, pela Conferência de Viena, no ano seguinte. Esta, por sua vez, retroalimentaria a Rio-92 tão substancialmente que os temas dos direitos humanos e do meio ambiente, já previamente aparentados, tornaram-se praticamente indissolúveis no discurso internacional.

CAPÍTULO 4
A CONFERÊNCIA DE VIENA SOBRE OS DIREITOS HUMANOS

4.1. A Rio-92 e Viena-93, paralelismo e diferenças

Na medida em que os direitos humanos e a proteção ao meio ambiente constituem os dois principais megatemas de alcance global que emergiram na agenda internacional após a Segunda Guerra Mundial (o primeiro antes do segundo), seria de esperar que o êxito parlamentar da Rio-92 conferisse estímulo e confiança à Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, marcada pelas Nações Unidas para junho de 1993. Estímulo ele deu; confiança, não.

O paralelismo entre os dois eventos era notável, assim como a simetria dos assuntos. Ambas as conferências haviam sido idealizadas no mesmo período, com intervalo de um ano nas resoluções convocatórias e nas datas previstas de realização. Ambas se beneficiavam da transparência que o fim da Guerra Fria oferecia aos respectivos temas, assim como da crença, então prevalecente, numa nova era de democracia e cooperação. Por outro lado, o tratamento internacional dessas duas questões, ao modificar o conceito clássico de soberania, sempre produzira suspeitas sobre

as iniciativas e algum tipo de desconforto nos próprios estados proponentes. Os objetivos, geralmente contemplados junto aos outros, retroagem também na situação doméstica.

Os resultados da Rio-92 funcionaram como inspiração positiva para os governos liberais conciliatórios, que acreditavam factível transpor o "espírito do Rio", comprovadamente construtivo, para os foros governamentais negociadores da Conferência de Viena. A transposição, porém, não ocorreu, nem poderia ocorrer de maneira automática, porque os dois temas se desenvolvem em dimensões distintas.

O meio ambiente e o desenvolvimento econômico reportam-se à soberania física sobre recursos naturais, mais adaptável, em princípio, à ideia de interesses coletivos e responsabilidades compartilhadas do que a proteção aos direitos humanos. A regulamentação internacional do uso do meio ambiente pode tornar-se critério de "boa governança", mas não necessariamente da legitimidade dos que exercem o poder público. Os direitos humanos, por sua vez, não concernem *prima facie* interesses ou objetivos comuns, nem partilha de responsabilidades. Mais do que um parâmetro da boa administração de recursos, eles se remetem aos fundamentos modernos da soberania política, colocando em questão – e muitas vezes em xeque – a legitimidade dos governantes. O "espírito do Rio" não poderia, portanto, servir de estímulo para governos não democráticos de qualquer quadrante ou feitio, na área dos direitos humanos. Mas ele tampouco se refletiu, como poderia e deveria, na contenção da arrogância dos propugnadores de um maximalismo seletivo na defesa dos direitos civis e políticos, que não se dispunham a reconhecer as interligações entre a realidade material e o gozo efetivo dos direitos e liberdades fundamentais.

O estímulo esperado da Conferência do Rio de Janeiro funcionou, sim, e muito, entre os atores não estatais, à luz do

impulso decisivo que as ONGs proporcionaram à arregimentação de consciências para o meio ambiente em todo o mundo, sobretudo na fase preparatória desse evento, assim como do aval inédito que a conferência lhes concedeu em sua realização. Esse aval, estendido não apenas às ONGs ambientalistas, mas a todos os movimentos da sociedade civil que trabalharam para a abordagem social do tema nos documentos do Rio, não passaria despercebido pelas ONGs de direitos humanos. Afinal, sua mobilização internacional contra as violações de tais direitos antecedera historicamente a movimentação em defesa da ecologia.

Tanto a Rio-92 como a Conferência sobre Direitos Humanos de 1993 tinham tido precedente: a Conferência de Estocolmo de 1972 sobre o Meio Ambiente Humano e a Conferência de Teerã de 1968 sobre Direitos Humanos. Em ambos os casos a antecessora parecia tão distante e esquecida que nem a Rio-92, nem a Conferência de Viena ostentava no título menção ao fato de ser, cada qual, a *segunda* conferência da ONU sobre o assunto respectivo (diferentemente, por exemplo, da Conferência de Beijing que se chamava oficialmente IV Conferência Mundial sobre a Mulher, ou da Conferência de Istambul, divulgada como "Habitat-II" e assim reconhecida por todos). Tal "esquecimento" foi, porém, menor e mais facilmente inteligível no caso do encontro do Rio de Janeiro. A Conferência de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano não deixou de ser citada diversas vezes como referência importante nas resoluções da fase preparatória e nos documentos finais da Rio-92. E esta foi efetivamente a primeira conferência da ONU sobre *meio ambiente e desenvolvimento*, no nome e no enfoque adotado. A denominação oficial das duas reuniões sobre direitos humanos diferia apenas na adjetivação: a primeira, de Teerã, fora Conferência *Internacional* sobre Direitos Humanos; a segunda, de Viena, era Conferência *Mundial* sobre Direitos Humanos. Apesar da coincidência de objetos e da evidente sequencialidade, a Conferência de 1968 não

foi mencionada uma vez sequer nas resoluções preparatórias da Conferência de 1993 e, com apenas uma exceção, não é citada em seu documento final.

As razões desse ostracismo serão examinadas a seguir.

4.2. O precedente esquecido

A primeira conferência das Nações Unidas especificamente dedicada ao tema dos direitos humanos realizou-se no auge da Guerra Fria, de 22 de abril a 13 de maio de 1968, na capital do Irã monárquico e "ocidentalizado" do xá Reza Pahlevi (cujo governo era aliás conhecido também pela truculência da polícia política).

Em 1968, o sistema internacional emergia a custo da fase "abstencionista" de promoção dos direitos humanos, ainda sem qualquer mecanismo para sua proteção. A Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial havia sido adotada pela Assembleia Geral em 1965, e os dois pactos internacionais, sobre Direitos Civis e Políticos e sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, em 1966, mas nenhum desses instrumentos havia conseguido o número de ratificações necessárias a sua entrada em vigor[45]. Não dispondo de tratado jurídico abrangente a respaldar com força cogente os direitos proclamados na Declaração de 1948[46], o sistema não contava com os comitês previstos nos textos dos pactos e convenções para acompanhar sua observância pelos estados-partes (os chamados *treaty bodies* ou "órgão de implementação"), nem, muito menos, de mecanismos de monitoramento extraconvencionais (relatores ou grupos de trabalho estabelecidos por simples resoluções)

45 A Convenção contra a Discriminação Racial entrou em vigor internacionalmente em 1969 e os dois pactos de direitos humanos, em 1976.

46 Os instrumentos jurídicos vigentes eram poucos e dirigidos a questões específicas, como as convenções contra o genocídio, contra a escravidão, sobre os direitos políticos da mulher ou as convenções trabalhistas adotadas no âmbito da Organização Internacional do Trabalho - OIT.

habilitados a denunciar violações. A noção clássica de soberania como atributo "absoluto" dos estados apresentava-se formalmente sacrossanta, não podendo a Comissão dos Direitos Humanos tomar qualquer atitude diante das comunicações de violações que recebia, ou aprovar resoluções sobre países específicos, sem incorrer na acusação de infringir o princípio da não intervenção em assuntos internos, previsto no artigo 2º, parágrafo 7º, da Carta das Nações Unidas[47]. As ONGs atuantes eram poucas, pouquíssimas as credenciadas para assistir como observadoras aos trabalhos da ONU, não lhes sendo facultado criticar países nas sessões dos órgãos competentes – os quais eram, sem embargo, por elas regularmente denunciados na imprensa internacional[48].

Limitada em sua atuação pelas disputas ideológicas Leste-Oeste, a ONU contava em seu ativo sobretudo com os avanços obtidos no processo de descolonização. Estes se traduziam no grande número de países afro-asiáticos recém-emersos do sistema colonial e acolhidos na Assembleia Geral, todos mobilizados contra o colonialismo, a discriminação racial e o regime aparteísta sul-africano, de efeitos sensíveis por toda a África Austral. Em contraste com os apenas 58 estados soberanos que haviam participado, em Paris, da votação da Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948 (dois terços da humanidade viviam, na

47 As violações decorrentes do sistema do *apartheid* já haviam levado o Conselho Econômico e Social (Ecosoc), pela Resolução no 1.235 (XLII), de 6 de junho de 1967, a determinar à Comissão dos Direitos Humanos que considerasse a "Questão das violações dos direitos humanos e liberdades fundamentais, inclusive políticas de discriminação racial e de apartheid, em todos os países, com referência especial aos países e territórios coloniais e dependentes", mas ainda não se havia decidido como deveriam ser tratadas as queixas recebidas na ONU.

48 Criada em 1961, em Londres, para denunciar violações dos direitos dos "prisioneiros de consciência", a Anistia Internacional transformou-se aos poucos num movimento verdadeiramente mundial em defesa das liberdades civis e políticas.

época, em territórios coloniais), da Conferência de Teerã, em 1968, já participaram delegações de 84 países independentes[49].

De acordo com a Resolução n. 2.081 (XX), de 20 de dezembro de 1965, pela qual a Assembleia Geral das Nações Unidas convocou a Conferência Internacional dentro da programação do "Ano Internacional dos Direitos Humanos" – conforme 1968 havia sido designado para marcar o vigésimo aniversário da Declaração Universal[50] – os objetivos do encontro seriam de:

a. rever o progresso realizado desde a adoção da Declaração Universal;

b. avaliar a eficácia dos métodos utilizados pelas Nações Unidas no campo dos direitos humanos, especialmente com respeito à eliminação de todas as formas de discriminação racial e as práticas da política de *apartheid*;

c. formular um programa de medidas a serem tomadas na sequência das celebrações do Ano Internacional dos Direitos Humanos.

A Conferência de Teerã adotou 28 resoluções e encaminhou outras 18 à consideração dos órgãos competentes das Nações Unidas. Seu documento conceitual mais importante foi a Proclamação de Teerã, composta de um preâmbulo, dezessete artigos declaratórios e dois artigos dispositivos[51].

Adiantando o trabalho que iria ser formalmente arrematado pela Conferência de Viena (não sem dificuldades, como se verá

49 Nações Unidas, The United Nations and human rights, 1945-1995, Nova York, UN Department of Public Information, 1995, p. 69.

50 A Declaração Universal dos Direitos Humanos foi proclamada pela Resolução no 217 A (III) da Assembleia Geral, reunida em Paris, em 10 de dezembro de 1948. A designação de 1968 como "Ano Internacional dos Direitos Humanos" foi feita pela Resolução no 1961 (XVIII), adotada pela Assembleia Geral, em Nova York, em 12 de dezembro de 1963.

51 Os documentos podem ser lidos na publicação Final Act of the International Conference on Human Rights, Teheran, 22 April to 13 May 1968, editada e distribuída pelas Nações Unidas, Nova York, 1968.

mais abaixo) e fortalecendo um pouco a marcha da universalização dos direitos humanos documentalmente iniciada em 1948, a Proclamação de Teerã se referia à Declaração Universal como um "entendimento comum dos povos do mundo sobre os direitos inalienáveis e invioláveis de todos os membros da família humana", que constitui "uma obrigação para os membros da comunidade internacional" (artigo 2º). O estabelecimento de normas internacionais nessa esfera era louvado (artigo 4º), com menção dos principais instrumentos jurídicos recém-adotados, mas ainda não vigentes (o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial), juntamente com a Declaração sobre a Concessão de Independência aos Países e Povos Coloniais (artigo 3º)[52].

Segundo a Proclamação de Teerã, o "objetivo primário" da ONU na área dos direitos humanos seria de lograr o alcance "por cada indivíduo do máximo de liberdade e dignidade", devendo os estados adotar leis antidiscriminatórias para esse fim (artigo 5º), bem como "reafirmar sua determinação de aplicar efetivamente os princípios consagrados na Carta das Nações Unidas e em outros instrumentos internacionais concernentes aos direitos humanos e liberdades fundamentais" (artigo 6º). Numa época em que os direitos humanos eram reputados domínio exclusivo dos estados, aos estados cabiam, pois, na linguagem da época, responsabilidades exclusivas para a implementação de tais direitos,

52 A referência explícita a essa Declaração de 1960, adotada pela Resolução no 1.514 (XV) da Assembleia Geral, evidencia a preeminência que tinha, na época, a luta pela descolonização. Ela foi fator relevante para a asserção do direito à autodeterminação como um direito humano "de terceira geração", com o qual se abrem os dois grandes pactos internacionais. Segundo reza o artigo 1º dessa Declaração de 1960: "A sujeição de povos à subjugação, dominação e exploração estrangeiras constitui uma negação dos direitos humanos fundamentais, contraria a Carta das Nações Unidas e é um impedimento à promoção da paz e da cooperação mundiais."

não podendo a ONU ir além de sua "promoção". Mais abrangentes eram as preocupações prioritárias com o *apartheid*, o racismo, o colonialismo, os conflitos armados e "a crescente disparidade entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento", problemas para cuja solução os artigos pertinentes (do 7º ao 11) recomendavam as atenções da "comunidade internacional". O *apartheid* era condenado como "crime contra a humanidade", que ameaçava a paz e a segurança internacionais, sendo reconhecida como legítima a luta para sua erradicação (artigo 7º).

A Proclamação de Teerã foi pioneira em alguns pontos importantes, como na condenação explícita à discriminação de gênero, afirmando que o *status* inferior a que as mulheres são relegadas em várias regiões do mundo é contrário à Carta das Nações Unidas e à Declaração Universal dos Direitos Humanos (artigo 15); na redação de artigo específico sobre as aspirações dos jovens em conexão com os direitos humanos e liberdades fundamentais (artigo 17); na preocupação com o analfabetismo como obstáculo à realização das "disposições da Declaração Universal" (artigo 14); na referência aos desenvolvimentos científicos e tecnológicos como faca de dois gumes que abre imensas perspectivas de progresso ao mesmo tempo em que ameaça os direitos e liberdades (artigo 18).

De relevância especial para outros temas – com repercussão direta nas conferências sociais da década de 1990 – foi a consagração de um novo direito humano, atinente à paternidade e à maternidade responsáveis, não constante da Declaração Universal. Ela se encontra no artigo 16, que diz:

> *16. A proteção da família e da criança constitui preocupação da comunidade internacional. Os pais têm o direito humano básico de determinar livre e responsavelmente o número e o espaçamento de seus filhos.*

Apesar dessas notáveis exceções, a Proclamação de Teerã foi pouco inovadora ou estimulante para a proteção internacional dos direitos humanos e aparentemente não o poderia ser mais perante as adversidades da época. A própria explicitação da inviabilidade de todos os direitos fundamentais, geralmente apontada como o avanço mais importante do documento, acabou sendo responsável por seu ulterior ostracismo. Ela se encontrava no artigo 13, que declarava:

> *13. Como os direitos humanos e liberdades fundamentais são indivisíveis, a plena realização dos direitos civis e políticos sem o gozo dos direitos econômicos, sociais e culturais é impossível. O alcance de progresso duradouro na implementação dos direitos humanos depende de políticas nacionais e internacionais saudáveis e eficazes de desenvolvimento econômico e social.*

Ainda que a indivisibilidade de todos os direitos humanos estivesse implícita na Declaração Universal de 1948, a pouca atenção que recebiam os direitos econômicos e sociais e as resistências doutrinárias com que costumavam ser encarados por alguns países ocidentais justificavam esforços para reiterá-la mais claramente. Tal explicitação vinha sendo feita em resoluções de diferentes órgãos das Nações Unidas, mas não constavam de documento significativo, de alcance planetário. A bandeira da nova ordem econômica internacional propugnada pelos países em desenvolvimento, com apoio dos países socialistas, aproveitou a oportunidade propiciada pela Conferência de Teerã para assinalar a indivisibilidade dos direitos humanos de maneira enfática. O problema é que, nos termos em que foi redigido, o artigo 13 da Proclamação conferiu à ideia da indivisibilidade um caráter de condicionalidade para os direitos civis e políticos que servia como luva a regimes não democráticos de todos os tipos. Já muito disseminados no

final dos anos 60 e prestes a multiplicar-se na década seguinte, sobretudo na América Latina, governos autoritários de direita e de esquerda iriam invocar *ad nauseam* esse "condicionalismo" como justificativa para a supressão de liberdades e direitos civis e políticos. Ainda que logicamente correta, a redação do artigo 13 demonstrou-se tão perniciosa que, pelo menos desde meados dos anos 80, os esforços internacionais mais sérios em prol dos direitos humanos procuraram corrigi-la, afirmando, ao contrário, que a indivisibilidade dos direitos humanos não pode servir de escusa para a denegação dos direitos civis e políticos. Consequentemente, a Proclamação de Teerã passou a ser quase sempre omitida da relação de documentos internacionais relevantes, e a Conferência de 1968, propositalmente "esquecida".

A indivisibilidade dos direitos humanos, pouco respeitada na prática de qualquer país e sempre desconsiderada no contexto das relações internacionais, não foi, contudo, jamais descartada nos foros multilaterais, nem na doutrina jurídica preocupada com a realização efetiva dos direitos fundamentais. Foi precisamente seu reconhecimento por todos os estados em Viena, reforçada pela aceitação consensual do direito ao desenvolvimento, que permitiu à Conferência de 1993 realizar avanços.

4.3. O contexto internacional da Conferência de Viena

Um dos complicadores históricos dos esforços internacionais para a proteção dos direitos humanos, assim como para a do meio ambiente e todos os temas de abrangência global, era e é, obviamente, o nunca equacionado conflito Norte-Sul. Na esfera dos direitos tal conflito sempre se manifestou de maneira oblíqua, provocando distorções na abordagem internacional da matéria. As distorções começavam pelas atenções dirigidas exclusivamente para os direitos civis e políticos, em detrimento da construção de condições conducentes a uma melhor fruição dos

direitos econômicos e sociais em qualquer parte. Em matéria de monitoramento, prosseguiram, ao longo de toda a Guerra Fria, pelo estabelecimento de relatores apenas para situações de países em desenvolvimento, enquanto a Europa socialista e o Ocidente desenvolvido se escudavam no equilíbrio bipolar do poder[53]. No início da década de 1990, as distorções do conflito estrutural Norte-Sul encontravam-se ainda mais acirradas por temperos culturais, manifestados, de um lado, na visão ocidental reducionista que localizava nos países subdesenvolvidos a origem de todos os males e, de outro, pela reação das culturas autóctones hipervalorizando o nativismo contra a importação de valores do Ocidente.

Um complicador cultural menos generalizado, ou menos percebido em toda sua extensão nos anos iniciais do período pós-Guerra Fria, decorria da reemergência do fundamentalismo religioso como fator político de peso. Primeira manifestação dos paradoxos que a década de 1990 iria testemunhar nessa área, o cancelamento do último turno das eleições argelinas, em janeiro de 1992, a fim de impedir a vitória da Frente Islâmica de Salvação (que, segundo alegado, suprimiria eleições futuras em nome do integrismo muçulmano), teve apoio compreensivo do Ocidente. Levantava-se assim séria questão sobre a validade universal da democracia: seria legítimo em seu nome desconsiderar a vontade majoritária do povo livremente expressa em sufrágio democrático? Independente da resposta, se é que alguma poderia ser aceitável, o fato é que, por convicção própria, onde o fundamentalismo era a força motriz de governos estabelecidos, ou como forma

53 Os relatores para situações específicas foram estabelecidos pelas Nações Unidas para monitorar casos que realmente recomendavam acompanhamento, como os do Chile, Guatemala, El Salvador, etc., além da África do Sul e dos territórios árabes ocupados por Israel, mas nunca para os casos igualmente chocantes de violações maciças de direitos civis e políticos no Leste europeu ou em alguns países da Otan, por mais que a imprensa internacional e os governos ocidentais as denunciassem. Com raríssimas exceções, não eram sequer circulados projetos de resoluções sobre esses países, porque se sabia de antemão que não contariam com apoio parlamentar suficiente para serem adotadas.

de prevenção à popularidade de oposicionistas fanáticos em estados muçulmanos moderados, todos os países de organização política não secular passaram a adotar posições crescentemente "culturalistas". Intelectualmente fortalecido no próprio Ocidente pelo apoio pós-estruturalista e "pós-moderno" à noção identitária do "direito à diferença", esse antiuniversalismo particularista, que sempre fora bandeira da Ásia anti-imperialista, ganhava ímpeto renovado com os êxitos econômicos obtidos pelos chamados "Tigres Asiáticos" sob regimes autoritários.

Com incidência ampla, afetavam substancialmente as questões de direitos humanos para a Conferência de Viena outros fenômenos específicos dos anos 90, como a exacerbação do micronacionalismo em áreas antes pertencentes a estados socialistas – com efeitos já devastadores nos territórios da antiga Iugoslávia – e o aumento extraordinário do número de refugiados e de populações deslocadas, além dos fluxos intensificados de emigrantes movidos pela falta de condições econômicas de sobrevivência nos países de origem. Tendo por pano de fundo o desemprego crescente em todos os continentes, dramatizado exponencialmente pelo desmonte neoliberal dos remédios da segurança social, esses fenômenos eram acompanhados pelo ressurgimento, no Ocidente, de partidos políticos ultranacionalistas, que cresciam eleitoralmente em paralelo às ações terroristas de grupos nazifascistoides. Estes representavam expressões paroxísticas da xenofobia e do racismo renascentes nas respectivas sociedades.

A esse quadro de fatores e tendências intrinsecamente complexo sobrepunham-se novos conceitos e experiências internacionais, formulados com espírito construtivo para enfrentar os novos desafios do mundo "desorganizado" pós-Guerra Fria, mas que causavam arrepios em áreas supostamente vulneráveis a intervenções de fora no exercício do "direito de ingerência

humanitária" – expressão cunhada pouco antes e difundida sobretudo a partir da Guerra do Golfo.

Enquanto a integração de elementos de direitos humanos (com inclusão de monitores e funcionários do secretariado especializados na matéria) nas novas operações de paz das Nações Unidas, cada vez mais polimorfas e geograficamente espraiadas – como a Untac, no Camboja, a Unosom, na Somália e a Unprofor, na ex-Iugoslávia – era, em geral, acolhida positivamente, ela representava também uma forma de absorção do tema dos direitos humanos pelo Conselho de Segurança. Por mais evidentemente necessária que fosse nas situações em questão, essa transferência *de facto* da competência sobre (alguns aspectos dos) direitos humanos no âmbito da ONU entre a Assembleia Geral e o Conselho de Segurança, era uma novidade que provocava temores de extrapolação. Afinal, durante a Guerra Fria, os direitos humanos nunca haviam integrado como tal a agenda da "paz e segurança internacional" da alçada do Conselho. Nessas condições, muitas das ideias apresentadas pelo secretário-geral Boutros Boutros-Ghali em sua "Agenda para a Paz", de 1992, como os sistemas de inspeções *in loco (fact finding*) e alerta imediato *(early warning)* contemplados para promover uma "diplomacia preventiva"[54], quando adaptadas à esfera da proteção aos direitos humanos[55], geravam rejeição veemente entre governos mais desconfiados. Recrudesciam, assim, e multiplicavam-se as posturas contrárias a qualquer evolução significativa no tratamento internacional dos direitos e liberdades fundamentais.

54 *An Agenda for Peace - Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping, documento A/47/277 - S/24111, de 17 de junho de 1992.*

55 Essas ideias foram incorporadas primeiramente pela Anistia Internacional, em suas recomendações à Conferência de Viena (v. Antonio Augusto Cançado Trindade, Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos, Vol. I, Porto Alegre, Sérgio Antonio Fabris Editor, 1997, p. 161-2) e logo veiculadas entre muitas delegações governamentais nas reuniões preparatórias da Conferência.

A deterioração das expectativas entre o momento da convocação da conferência e o de sua realização pode ser observado até mesmo na questão da sede. Ao contrário da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, que desde a resolução convocatória, em dezembro de 1989, tinha sede prevista no Rio de Janeiro, o local de realização da Conferência Mundial sobre Direitos Humanos ficou indefinido por longo tempo[56].

Aventada no ano em que Francis Fukuyama publicara seu famoso ensaio sobre o "fim da História", segundo o qual a democracia liberal e o sistema capitalista constituiriam o porto de destino incontornável de todos os estados[57], a ideia de uma conferência mundial sobre tais direitos foi primeiro discutida no âmbito da Assembleia Geral em 1989, logo após a queda do muro de Berlim. Das discussões emergiu, não sem resistências de alguns países do Terceiro Mundo, a Resolução n. 44/156, de 15 de dezembro de 1989, que solicitava ao secretário-geral a realização de consultas sobre a

> *desejabilidade da convocação de uma conferência mundial sobre direitos humanos com o propósito de abordar, no mais alto nível, as questões cruciais enfrentadas pelas Nações Unidas em conexão com a promoção e proteção dos direitos humanos*.

À luz das respostas obtidas, a conferência foi finalmente convocada, no ano seguinte, pela Resolução n. 45/155, de 18 de dezembro de 1990, para 1993, sem indicação da cidade em que se realizaria.

56 O problema foi, por sinal, exclusivo da Conferência Mundial sobre Direitos Humanos. Todas as demais conferências da década de 1990 tiveram sede garantida desde cedo, no Cairo, em Copenhague, em Beijing e em Istambul.

57 V. *supra* nota 1 do Capítulo 1.

Na sessão da Comissão dos Direitos Humanos de fevereiro/março de 1991, a Tchecoslováquia, redemocratizada numa "Revolução de Veludo" e ainda unida em estado binacional, ofereceu Praga como sede da conferência. A oferta foi, porém, com o passar do tempo, senão propriamente retirada, deixada propositalmente esquecer, enquanto se acirrava o movimento eslovaco pela partição do país. De Praga a possível sede passou, por oferecimento verbal da Argentina, a Buenos Aires, logo experimentando destino semelhante. Cogitou-se, em seguida, de Berlim, que chegou a figurar nominalmente como cidade anfitriã em resolução da Assembleia Geral de 1991[58]. Tampouco o governo alemão pôde manter seu convite após eleições havidas na Alemanha recém-reunificada (onde, aliás, as agressões anti-imigrantes, sobretudo turcos, vinham aumentando assustadoramente[59]). A capital da Áustria surgiu, pois, como penúltima alternativa (a derradeira, que chegou a ser contemplada, seria Genebra, nas salas de reunião da ONU), tendo-se em conta oferta do governo austríaco acolhida pela Assembleia Geral já em 1992[60], facilitada pelo fato de Viena, na qualidade de sede permanente de alguns órgãos das Nações Unidas, contar com instalações adequadas, sem necessidade de rearrumação.

As idas e vindas nas diversas ofertas nada tinham a ver, em princípio, com a disposição dos respectivos governos em matéria de direitos humanos. Relacionavam-se, sim, aos avatares da situação interna e da política doméstica, associados, sem dúvida, à sensibilidade do tema e à reversão de expectativas

58 Resolução no 46/116, de 17 de dezembro de 1991 (parágrafo operativo 4º, alínea a, inciso iii).

59 Um total de 1.636 "crimes de direita" apenas entre janeiro e outubro de 1992, em contraste com umas poucas centenas em 1990, foi registrado e divulgado pelo Escritório Federal para a Proteção da Constituição - enquanto os empregos industriais da Alemanha Oriental sofriam redução de 46,6% de julho de 1991 a julho de 1992 (apud Benjamin Barber, Jihad versus McWorld, Nova York, Ballantine Books, 1996, p. 182 e 346-7, notas 23 e 29).

60 Decisão 46/473, de 6 de maio de 1992.

sobre ele no contexto internacional. Este, entre 1989 e 1993, havia-se transformado de tal maneira que, no campo da teoria, o otimismo triunfalista de Fukuyama tivera que ceder lugar ao "realismo" sombrio do paradigma de Huntington sobre o choque de civilizações, trazido a público no exato momento em que a Conferência de Viena iniciava suas deliberações[61].

4.4. O processo preparatório

De fato, no processo preparatório para a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, entre setembro de 1991 e maio de 1993, as civilizações pareciam crescentemente inclinadas a chocar-se. O Ocidente desenvolvido se mostrava cada dia mais exigente nas propostas de novos mecanismos de controle voltados para a proteção dos direitos civis e políticos postulados na tradição liberal, secular e individualista, enquanto o Oriente assumia posturas cada dia mais defensivas das respectivas culturas, com ênfase nas obrigações individuais e direitos coletivos. A essas divergências civilizacionais se sobrepunham as disputas ideológicas entre os países capitalistas mais ortodoxos e os remanescentes socialistas. Em posições intermediárias se colocavam a América Latina e a África: a primeira, já quase totalmente redemocratizada, assumia, com raras exceções, sua posição geoestratégica no Ocidente e a herança cultural iluminista, sem abdicar de reivindicações por um ordenamento mais justo; a segunda, não ocidental, mas sem o peso de culturas milenares, procurava valorizar seu processo incipiente de democratização e obter apoio econômico. Inexpressivo como conjunto, os antigos componentes do bloco socialista e os novos estados resultantes do desmembramento de unidades federadas assimilavam, em geral, posições das respectivas áreas geográficas.

61 V. *supra* nota 3 do capítulo 1.

Ao contrário da época da Conferência de Teerã, quando o processo de asserção internacional dos direitos humanos ainda havia caminhado pouco, no período em que se deu a convocação da Conferência Mundial sobre Direitos Humanos para 1993, o sistema internacional nessa esfera havia evoluído enormemente. O Direito Internacional dos Direitos Humanos, com seus desdobramentos regionais[62], tinha-se convertido no ramo mais regulamentado do direito internacional. Ao "abstencionismo" de antanho contrapunha-se uma determinação "intrusiva", ainda que os mecanismos existentes não fossem "intervencionistas"[63]. Os objetivos da Conferência de Viena seriam, pois, muito mais amplos e sensíveis do que os da Conferência de Teerã.

Ao convocar a Conferência de 1993, o preâmbulo da Resolução n. 45/155 – que não mencionava sequer a Conferência de 1968 – já rejeitava o condicionalismo dos direitos civis e políticos inferido da Proclamação de Teerã, reconhecendo, ao contrário, que todos os direitos humanos e liberdades fundamentais são indivisíveis e inter-relacionados, mas "a promoção e proteção de uma categoria de direitos não pode nunca isentar ou escusar os estados da promoção e proteção das outras". Dos seis objetivos estabelecidos para a nova conferência, dois se referiam à avaliação dos progressos e obstáculos observados desde a adoção da Declaração Universal e à relação existente entre o desenvolvimento e o desfrute dos direitos humanos, enquanto quatro diziam respeito às atividades internacionais de controle, a saber:

a. examinar meios e modos para aprimorar a implementação das normas e instrumentos existentes de direitos humanos;

62 Em particular na Europa comunitária, na esfera da Organização dos Estados Americanos – OEA – e, em nível menos desenvolvido, nas instituições da Organização da Unidade Africana – OUA.

63 Para uma abordagem político-diplomática da evolução do sistema internacional de proteção aos direitos humanos em geral, v. J. A. Lindgren-Alves, *Os direitos humanos como tema global*, São Paulo e Brasília, Perspectiva e FUNAG, 1994.

b. avaliar a eficácia dos métodos e mecanismos usados pelas Nações Unidas no campo dos direitos humanos;

c. formular recomendações concretas para aumentar a eficácia dos mecanismos e atividades das Nações Unidas por intermédio de programas destinados a promover, encorajar e monitorar o respeito aos direitos humanos e liberdades fundamentais;

d. fazer recomendações com vistas a assegurar os recursos financeiros e de outra ordem necessários às atividades das Nações Unidas na promoção e proteção dos direitos humanos e liberdades fundamentais.

Dada a delicadeza política de qualquer sistema internacional de proteção a direitos que se realizam dentro de territórios nacionais, aguçada pelos fatores conjunturais que acrescentavam dificuldades de ordem cultural aos problemas estruturais existentes, os desentendimentos entre as delegações participantes do Comitê Preparatório chegaram a reabrir, com força revigorada, a questão da aplicabilidade universal da Declaração de 1948. O nível de divergências foi tal que somente na quarta e última sessão desse comitê, em abril de 1993 – estendida por semana adicional, já em maio, em decorrência da falta de consenso sobre qualquer item discutido –, conseguiu-se proceder à "primeira leitura" (ou seja, a aprovação *ad referendum*, após deliberação superficial) do anteprojeto de documento final, elaborado pelo secretariado das Nações Unidas, para consideração pela conferência, no mês seguinte. O texto encaminhado a Viena pelo Comitê Preparatório continha, porém, tantas passagens sem acordo que o consenso desejado parecia uma esperança perdida. Não eram, portanto, descabidos os temores de que a Conferência de 1993, ao invés de oferecer avanços ao sistema internacional de proteção aos direitos humanos, viesse a ocasionar-lhe retrocesso.

Curiosamente, tais temores, bastante realistas, tendiam a limitar-se às delegações governamentais, quando reunidas no Comitê Preparatório, de composição planetária. Entre as organizações não governamentais (ONGs), nos encontros acadêmicos e nas contribuições das agências especializadas, as dificuldades observadas nas discussões oficiais não pareciam arrefecer os ânimos. E nas reuniões regionais preparatórias, realizadas em São José da Costa Rica (entre os países latino-americanos e caribenhos), em Túnis (entre os países africanos), e em Bangkok (entre os países asiáticos), as disposições pareciam mais construtivas, com expectativas otimistas também entre os delegados governamentais[64]. Isto não ocorria somente porque os encontros regionais congregavam países com preocupações e interesses relativamente próximos. Ocorria também porque neles a interação entre as delegações governamentais e não governamentais era maior do que no Comitê Preparatório – cujas regras limitavam a atuação das ONGs.

Qualquer que seja a razão para a diferença de disposições observadas entre as reuniões regionais e as inter-regionais, é fato inegável que as declarações regionais, adotadas por consenso, contribuíram substancialmente, com propostas, ideias e o próprio exemplo, para os avanços obtidos em Viena.

4.5. O papel das organizações não governamentais

Havendo contado no Rio de Janeiro, em 1992, com o Fórum Global do Aterro do Flamengo, paralelo às negociações inter-governamentais do Riocentro, as entidades da sociedade civil

64 É fato que a Declaração de Bangkok, dos governos asiáticos, tinha fortes traços relativistas, e que as ONGs asiáticas decidiram adotar declaração própria, mais extensa e mais elaborada do que o documento governamental. Este, contudo, não deixava de reconhecer serem os direitos humanos "universais por natureza" (sobre as declarações das conferências regionais e para uma descrição pormenorizada do processo preparatório não governamental, v. Antonio Augusto Cançado Trindade, op. cit., p. 119-154).

avançaram um pouco mais em 1993, tendo seu foro próprio em Viena no mesmo edifício da conferência governamental e conseguindo entreabrir as portas das sessões deliberativas a sua observação. É claro que isso não correspondeu exatamente ao que elas pleiteavam em matéria de participação, mas confirmou uma tendência à inserção cada vez maior das ONGs e de outras entidades da sociedade civil nos trabalhos das Nações Unidas – tendência que se afirmou vigorosamente ao longo de toda a série de conferências da década de 1990.

Imediatamente antes da inauguração da Conferência Mundial de 1993, o Fórum Mundial de Organizações não Governamentais congregou, no *Austria Centre* de Viena, de 10 a 12 de junho, cerca de duas mil ONGs, sob o lema "Todos os Direitos Humanos para Todos". Inaugurado pelo sr. Ibrahima Fall, Diretor do Centro das Nações Unidas para os Direitos Humanos e secretário-geral da conferência, o Fórum das ONGs foi multiforme e fervilhante, a exemplo do Fórum Global do Rio de Janeiro. Nele se promoveram eventos variados, envolvendo palestras de personalidades influentes, julgamentos simbólicos de casos, depoimentos de vítimas de violações em várias partes do mundo, espetáculos artísticos, exposições de fotografias e artesanato étnico e muitas outras atividades, todas as quais atraíram as atenções da imprensa para a causa comum dos direitos humanos e para a situação de grupos e países particularizados.

Com vistas à formulação de recomendações à Conferência Mundial em relatório que refletisse o consenso de todas as entidades participantes, o fórum formou grupos de trabalho divididos por temas[65]. Deles emergiram múltiplas sugestões, consolidadas em documento único, muitas das quais, antes conhecidas, tinham

65 O Grupo de Trabalho "D", sobre "Direitos Humanos, Democracia e Desenvolvimento", teve como relator o ilustre jurista e professor brasileiro Antonio Augusto Cançado Trindade.

sido incorporadas no anteprojeto de documento final para a Conferência.

As recomendações das ONGs, apresentadas coletivamente, abrangiam desde a rejeição aos particularismos culturais como justificativa para a inobservância de direitos até a abolição do veto dos membros permanentes do Conselho de Segurança. Elas *inter alia* reafirmavam o direito ao desenvolvimento; defendiam o estabelecimento de um sistema de petições sobre violações de direitos econômicos e sociais; assinalavam a necessidade de compatibilização entre os programas de ajuste estrutural definidos pelos organismos financeiros e o respeito aos direitos humanos; propunham a ratificação dos instrumentos jurídicos internacionais sobre a matéria como requisito à participação de qualquer estado nas Nações Unidas; sugeriam a redução de despesas militares e a reorientação dos recursos poupados nesse setor para a área social; propunham aumento nas alocações orçamentárias da ONU para as atividades de direitos humanos; instavam à adoção de novos métodos e mecanismos de proteção, entre os quais a criação do cargo de Alto Comissário para os Direitos Humanos e o estabelecimento de um tribunal penal internacional para julgar os responsáveis por violações maciças desses direitos e do Direito Internacional Humanitário. Muitas recomendações dirigiam-se a segmentos populacionais específicos, como as minorias étnicas, os portadores de deficiências, os indígenas e as mulheres. A propósito da violência contra a mulher, as ONGs estimulavam iniciativa já encaminhada na Comissão dos Direitos Humanos de designação de um(a) relator(a) especial para acompanhar esse tema, recomendando atenção particular para os países cujos governos se orientam pelo fundamentalismo religioso[66].

66 V. sobre o assunto Antonio Augusto Cançado Trindade, op. cit., p. 168-172.

Embora a Conferência Mundial tenha sido formalmente inaugurada dois dias após a data prevista de encerramento do Fórum das ONGs, este, na prática, não se dissolveu. Continuou abrigando no subsolo da *Austria Centre* a maioria dos representantes não governamentais durante a realização da conferência oficial, cujas delegações nacionais (algumas das quais, como a do Brasil, incluíam membros designados por instituições não propriamente do governo) com eles se encontravam a todo instante, nos corredores e antessalas, intercambiando informações e opiniões. Muitas delegações faziam-no de maneira metódica e voluntária; outras, forçadas pelas circunstâncias.

Não foi fácil, porém, entre as delegações governamentais, chegar-se a fórmula consensual que permitisse o acesso de ONGs como observadoras às sessões de trabalho da conferência. As resistências eram fortes e a regra preliminar sobre o assunto, oriunda do Comitê Preparatório facilitava a reabertura da questão.

De um modo geral, as reservas à participação de ONGs em reuniões das Nações Unidas partiam de países do Terceiro Mundo e do antigo bloco socialista, enquanto os países do Grupo Ocidental (Europa Ocidental mais Estados Unidos, Canadá, Austrália e Nova Zelândia) eram os principais propugnadores de sua incorporação como observadoras. Essa divisão de posições enraizadas devia-se a fatores diversos, a começar pelo fato de que a maioria esmagadora das ONGs era de procedência euro-americana – o que não surpreende na medida em que a própria noção de sociedade civil como espaço social separado do estado é de origem ocidental. É verdade que suas denúncias nunca se dirigiram exclusivamente aos países do Terceiro Mundo ou da Europa Oriental. Mas os países em desenvolvimento – e *a fortiori* os países comunistas –, com raras exceções, sempre tenderam a encarar as ONGs com desconfianças, tanto porque os respectivos governos tinham

muitas vezes sua atuação repreendida, como porque tais entidades privadas de objetivos públicos configuravam um fenômeno praticamente inexistente nas respectivas sociedades até tempos recentes. Além disso o financiamento dessas organizações por fundações filantrópicas norte-americanas e europeias dava azo à interpretação, corrente na Guerra Fria, de que as ONGs eram instrumentos de propaganda ideológica das potências ocidentais.

A essas razões históricas para as desconfianças da maioria dos estados, algumas características intrínsecas às ONGs complicavam – e complicam ainda – em qualquer circunstância sua acolhida por foros intergovernamentais: a facilidade com que se formam e proliferam, a imprecisão jurídica de sua representatividade, a questão da legitimidade (que só se afirma para cada uma pela prática comprovada de sua atuação) e, até mesmo, a elasticidade da expressão "organização não governamental". Esta, como se sabe, cobre desde as ONGs mais típicas atuantes na esfera internacional, como a Anistia Internacional, a *Human Rights Watch* ou a Federação Internacional de Juristas, até microassociações nacionais voltadas para grupos muito específicos; aplica-se igualmente a entidades com objetivos políticos claramente determinados (como a independência do Tibete ou a separação da Cashemira do estado indiano) e a movimentos sociais amplíssimos de natureza variada (como as organizações que representam o movimento de mulheres nas esferas nacionais e internacionais).

Para a participação na Conferência de Viena, o regulamento provisório, adotado com dificuldades na terceira sessão do Comitê Preparatório, autorizava a acolhida às ONGs de direitos humanos ou atuantes na esfera do desenvolvimento que já contassem com *status* consultivo junto ao Conselho Econômico e Social das Nações Unidas – Ecosoc – ou outras que tivessem participado do próprio Comitê ou das reuniões regionais preparatórias. Como

para a participação nessas reuniões regionais a facilidade de acesso era ampla, bastando as ONGs terem sede na região e não serem objetadas pelos países da área, essa fórmula abria a conferência à observação pelas mais diversas entidades sem *status* consultivo nas Nações Unidas (as que o tinham não chegavam a duas centenas[67]). O regulamento provisório falava ainda na participação das ONGs como observadoras "na Conferência, em suas Comissões Principais e, conforme apropriado, em qualquer das Comissões ou Grupos de Trabalho, sobre questões concernentes a sua esfera de atividades"[68].

Essa abertura total da conferência às entidades da sociedade civil era, sem dúvida, significativa das melhores tendências da época quanto à participação da cidadania nas decisões atinentes a sua situação. Não era, porém, reflexo de um consenso real de todos os governos. Parecia representar, além disso, um complicador formidável para as negociações a ocorrerem no âmbito do Comitê de Redação, que tinha por atribuição a conciliação de posições de todos os estados com vistas à adoção sem voto do documento final – após três anos de negociações inconclusas!

A questão foi, portanto, reaberta em Viena. Diante das posições radicalmente conflitantes entre o Grupo Ocidental, favorável às ONGs em todas as instâncias, e a maioria – ou, senão a maioria, os governos mais veementes – do Terceiro Mundo, profundamente restritiva a sua presença nas negociações, coube ao presidente do Comitê de Redação, o embaixador Gilberto Saboia, subchefe da delegação brasileira, decidir o impasse. Para

67 O reconhecimento de *status* consultivo é dado, ou negado, por comissão do Ecosoc de caráter governamental, que decide, quase sempre por voto, a respeito dos pedidos que lhe são encaminhados. Sendo composta por estados, como praticamente todos os órgãos das Nações Unidas, a força política dos que apoiam ou rejeitam tais pedidos, sendo capazes ou não de influenciar a maioria, faz-se obviamente sentir. Até hoje uma ONG do peso da *Human Rights Watch*, por exemplo, ainda não conseguiu obter esse *status* consultivo.

68 *Report of the Preparatory Committee for the World Conference on Human Rights (Third Session)*, documento das Nações Unidas A/CONF.157/PC/54, de 8 de outubro de 1992, artigo 66.

tanto precisou usar de criatividade. Aceitando, em suas palavras, "o ônus da impopularidade", dividiu as sessões do comitê em sessões informais, sem a presença de observadores, e sessões formais, abertas às ONGs, nas quais lhes seria facultado enunciar posições coletivas[69]. Malgrado seu aspecto limitativo, essa decisão representava uma conquista inédita da sociedade civil em foro negociador intergovernamental. Em todas as demais instâncias da Conferência de Viena os representantes de entidades não governamentais tiveram acesso livre, desde que devidamente credenciados.

Se, por um lado, a interação permanente entre delegações governamentais e não governamentais num nível superior ao de qualquer conferência anterior representou o passo mais relevante para a legitimação do papel das ONGs na agenda global das Nações Unidas, por outro, o Fórum Mundial foi importante pelo que evidenciou de *per si*.

No Fórum reuniram-se militantes procedentes de todos os cantos do mundo. Nele se pôde verificar o quanto as entidades não oficiais voltadas para a defesa dos direitos humanos haviam deixado de ser exclusividade do Ocidente desenvolvido. Por sua composição diversificada, o Fórum demonstrou, com exemplos vivos de determinação construtiva e pelo testemunho de vítimas de violações, que a aspiração pelos direitos humanos é hoje fenômeno transcultural, nem etnocêntrico, nem imperialista. Suas recomendações consensuais à Conferência Mundial confirmavam e explicitavam que o universalismo dos direitos fundamentais não fere, ao contrário auxilia, a singularidade das diversas culturas no que elas têm de mais humano. E sua preocupação com a necessidade de "Todos os Direitos Humanos para Todos", respaldada por propostas consensuais consequentes na área da proteção aos

69 Gilberto Saboia, op. cit, p. 6-7.

direitos econômicos e sociais, indicava que as ONGs em geral, até porque não sofrem as mesmas pressões que os governos, têm postura mais correta e coerente sobre a indivisibilidade dos direitos humanos do que os principais atores internacionais – tanto aqueles que as defendem, como os que delas desconfiam.

4.6. A conferência oficial e seus comitês

A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos propriamente dita realizou-se de 14 a 25 de junho de 1993. Diferentemente da Cúpula Mundial sobre a Criança ou da Conferência do Rio de Janeiro com sua "Cúpula da Terra", a Conferência de Viena não contou com um segmento em nível de chefes de estado e de governo, sendo a maioria das 171 delegações governamentais participantes chefiadas por ministros de estado. Congregou, ainda assim, ao todo, segundo estimativas divulgadas na ocasião, mais de 10 mil pessoas. Aí se incluíam

> *representantes de 2 movimentos de libertação nacional, 15 órgãos das Nações Unidas, 10 organismos especializados, 18 organizações intergovernamentais, 24 instituições nacionais de promoção e proteção dos direitos humanos e 6 ombudsman, 11 órgãos da ONU de direitos humanos e afins, 9 outras organizações, 248 organizações não governamentais reconhecidas como entidades consultivas pelo Conselho Econômico e Social e 593 outras organizações não governamentais*[70]

juntamente com acadêmicos e ativistas ilustres, alguns detentores do Prêmio Nobel, funcionários das Nações Unidas, jornalistas e pessoal de apoio. Foi, sem dúvida, o maior encontro internacional jamais havido sobre o tema.

70 Informe de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, doc. A/CONF.157/24 (Part I), de 13 de outubro de 1993, p. 9.

Os trabalhos da conferência se desenvolveram em três instâncias: o Plenário, o Comitê Principal e o Comitê de Redação. No Plenário, como de praxe, eram feitas as alocuções mais importantes, exortatórias e definidoras de posições: do secretário-geral das Nações Unidas, do presidente da República e do primeiro-ministro da Áustria, de convidados especiais (Elena Bonner, Jimmy Carter, Hassan bin Talal, Rigoberta Menchú, Wole Soyinka e Corazón Aquino), de representantes de organizações intergovernamentais e não governamentais oficialmente inscritas e de todos os chefes de delegações governamentais. No Comitê Principal, outros membros das delegações nacionais, ligados ou não ao Poder Executivo, assim como representantes de ONGs credenciadas, podiam apresentar suas contribuições[71]. O Comitê de Redação, encarregado de preparar o documento final, não comportava discursos, podendo falar, quando assim o solicitava, qualquer membro negociador das delegações. O Plenário – e a conferência como um todo – foi presidido, como é habitual nesse tipo de evento, pelo país anfitrião, na pessoa do senhor Alois Mock, ministro dos Negócios Estrangeiros da Áustria; o Comitê Principal pela diplomata marroquina Halima Embarek Warzazi, ex-presidente do Comitê Preparatório; o Comitê de Redação, pelo embaixador Gilberto Vergne Saboia, representante permanente alterno do Brasil junto às Nações Unidas em Genebra, por solicitação das demais delegações.

O Plenário e o Comitê Principal foram veículos não negligenciáveis de divulgação da ideia dos direitos humanos, malgrado os enfoques diferentes. E o Plenário, ademais de *locus* dos principais discursos, foi – como sempre, por definição – a

71 O deputado Hélio Bicudo, que integrava o grupo de observadores parlamentares na delegação do Brasil, discursou no Comitê Principal, com base na experiência brasileira da competência da justiça militar para o julgamento de crimes comuns de PMs, sobre a inadequação das "justiças especiais" para a punição de responsáveis por violações de direitos humanos.

instância suprema, única com capacidade para aprovar ou rejeitar qualquer texto. A instância de efetiva negociação parlamentar foi, porém, somente o Comitê de Redação.

Em qualquer conferência internacional, o Comitê de Redação é sempre o local onde se negociam os documentos a serem adotados – ou não. O que diferenciou o Comitê de Redação de Viena de seus equivalentes em eventos congêneres foi a resistência de muitas delegações à constituição de grupos de trabalho, comuns em circunstâncias semelhantes, que facilitassem a conciliação de divergências e a redação de textos alternativos aos que se achavam entre colchetes no anteprojeto examinado.

Tendo em conta que o anteprojeto se dividia em três partes – Preâmbulo, Declaração e Recomendações –, todas as quais com áreas de desacordo, era intenção do embaixador Saboia constituir dois grupos de trabalho, um para a parte preambular e outro para as recomendações, ficando a parte declaratória, conceitual e mais delicada, a cargo do Plenário do Comitê. Sua proposta não teve êxito face à argumentação de delegações africanas e asiáticas de que não poderiam acompanhar os trabalhos de todos esses grupos negociadores[72].

O fato de várias delegações a eventos internacionais não contarem com número de delegados suficiente para acompanhar todas as negociações simultâneas também é bastante comum. A solução normalmente adotada por tais delegações consiste em concentrar atenções nas questões que lhes interessem de maneira especial, deixando os trabalhos sobre as demais fluírem sem sua participação. Isso não representa distanciamento desinteressado ou voto de confiança no que decidirem os outros, uma vez que qualquer acordo de comitê pode ser reaberto em

72 *Id., ibid.,* p. 7.

Plenário. O problema verificado em Viena é que todas as partes do texto pareciam relevantes para todas as delegações.

Quase dois dias se passaram sem que o Comitê de Redação, reunido em sessões plenárias, conseguisse avançar na obtenção de consenso para qualquer parte ou parágrafo do anteprojeto. O impasse somente foi rompido a custo e graças novamente à engenhosidade do embaixador Saboia, que conseguiu estabelecer informalmente uma inusitada "força tarefa", de composição aberta a quem tivesse interesse em participar, cabendo ao autor destas linhas, na função não oficial de coordenador, a atribuição de coligir e transmitir-lhe as posições predominantes. Reunida de início, com pouquíssimos participantes, essa "força tarefa" heterodoxa aos poucos foi atraindo a curiosidade das demais delegações. Acabou por constituir, na prática, grupo de trabalho – nunca denominado como tal – bastante numeroso, que logrou reescrever e adotar *ad referendum* do Comitê, com promessa dos participantes de que não reabririam os textos ali coletivamente aprovados, boa parte dos parágrafos que iriam constituir a parte programática do documento final. A existência dessa instância auxiliar permitiu ao Plenário do Comitê concentrar-se nas questões mais sensíveis, contorná-las a todas – muitas vezes em sessões longuíssimas que se prolongavam até a madrugada – e, referendando os textos oriundos da "força tarefa", obter consenso para todo o documento.

Não há dúvidas de que as alocuções no Plenário e no Comitê Principal da conferência foram, conforme já assinalado, importantes. Além de apresentarem visões diferenciadas do tema no mundo contemporâneo, as intervenções dos chefes de delegação constituíam o referencial em que se deveria pautar a atuação dos respectivos delegados. É também inegável que, se obedecidas estritamente as posições expostas, elas seriam tão inconciliáveis

a ponto de inviabilizarem avanços para os direitos humanos. E, do ponto de vista documental, Viena teria sido um fracasso.

As discussões no Comitê de Redação foram intensas, cansativas, muitas vezes exasperantes. As dificuldades não se prendiam apenas, como se imaginava de longe, a interpretações divergentes dos direitos humanos no sentido Norte-Sul, nem necessariamente às posturas distintas de países democráticos e governos autoritários. Deviam-se igualmente a contenciosos regionais e querelas bilaterais (conflito árabe-israelense, questão da Cashemira entre Paquistão e Índia, embargo norte-americano contra Cuba, etc.), que são invariavelmente transpostas para os foros multilaterais. Conseguiu-se, porém, no final, flexibilizar as posturas apresentadas em Plenário como "princípios pétreos" e encontrar fórmulas acomodatícias das disputas bilaterais. Ao trabalho do Comitê de Redação e à habilidade de seu presidente se deve, portanto, a existência de um documento final de legitimidade inquestionável porque adotado sem voto.

Ao contrário da Conferência de 1968, que, ademais da Proclamação de Teerã, adotou diversas resoluções, encaminhando outras à consideração de órgãos específicos das Nações Unidas, a Conferência de Viena deveria concentrar todas as atenções no anteprojeto de documento – abrangente e sem acordo – oriundo do Comitê Preparatório. De um modo geral foi isso o que ocorreu, com apenas três exceções, de efeito meramente simbólico. Diante da violência que grassava, com feições especialmente graves, na Bósnia e em Angola, foram apresentadas e aprovadas diretamente em Plenário uma decisão pela qual a conferência instava o Conselho de Segurança a adotar "medidas necessárias para pôr fim ao genocídio na Bósnia-Herzegovina" e duas declarações especiais, mais longas e incisivas, uma também sobre a Bósnia (adotada com voto contrário da Rússia e mais de 50 abstenções) e outra sobre Angola (adotada

por consenso)[73]. O documento final da Conferência, a Declaração e Programa de Ação de Viena, inteiramente negociado no Comitê de Redação, foi, na prática, o único texto normativo que conferiu relevância ao encontro de 1993.

4.7. A Declaração e Programa de Ação de Viena

Retirados os colchetes que envolviam as passagens controversas do anteprojeto recebido do Comitê Preparatório, com muitos trechos inteiramente reescritos, o projeto de documento negociado no Comitê de Redação foi encaminhado ao Plenário da Conferência na tarde da data de encerramento, e finalmente adotado, sem voto, na noite de 25 de junho de 1993. Por sua abrangência e pelas inovações que o permeiam, ele constitui o referencial de definições e recomendações mais atualizado e mais amplo sobre direitos humanos, acordado sem imposições, na esfera internacional.

À primeira vista o documento de Viena se assemelha aos dois textos emergentes da Cúpula sobre a Criança de 1990: a Declaração Mundial sobre a Sobrevivência, a Proteção e o Desenvolvimento da Criança e o Plano de Ação para a implementação dessa Declaração[74]. É, entretanto, diferente, na forma e no conteúdo. Seu nome composto, Declaração e Programa de Ação de Viena[75], subentende *dois* documentos, quando se trata de *um* só, dividido

73 V. cp. cit. nota 29, p. 14-16 e 50-51. Por mais graves as situações e justificadas as preocupações expressadas pela conferência, não deixa de ser interessante observar que essas iniciativas, tomadas fora do Comitê de Redação, instando o Conselho de Segurança a atuar mais eficazmente em defesa dos direitos humanos naqueles dois países conflagrados por guerras civis, partiram de estados normalmente refratários a tudo o que possa representar a apropriação do tema dos direitos humanos por aquele órgão, de composição não democrática, das Nações Unidas.

74 V. *supra* capítulo I.

75 A Declaração e Programa de Ação de Viena foi transmitido à Assembleia Geral das Nações Unidas pelo documento A/CONF.157/24, de 25 de junho de 1993. Encontra-se traduzida para o português em várias publicações, entre as quais no meu livro já citado Os direitos humanos como tema global, p. 149-186. O Preâmbulo e a Parte I (declaratória) acham-se reproduzidos no apêndice deste volume.

em *três* partes. Essa confusão não foi fortuita. Decorreu de objeções formuladas, desde as sessões do Comitê Preparatório e reiteradas na capital austríaca, à ideia de um plano com metas definidas ou um programa de ação internacional para os direitos humanos. Por essa razão a palavra "programa" não constava do anteprojeto, e sim "recomendações". No Comitê de Redação logrou-se recuperar a ideia de programa pelo menos na denominação geral do documento. O simbolismo político do termo no título de um texto negociado entre 171 estados, que, no período contemporâneo pós-colonial, oficialmente representavam toda a humanidade, compensaria sua imprecisão – e as dificuldades que os dois substantivos de gêneros distintos impõem à sintaxe de um documento singular, sobretudo nas línguas neolatinas[76].

A Declaração e Programa de Ação de Viena é composta (e não, como seria correto, "A Declaração e o Programa de Ação de Viena são compostos") de um preâmbulo com dezessete parágrafos, uma primeira parte com trinta e nove artigos de conteúdo declaratório (que corresponderia, portanto, à Declaração propriamente dita) e uma segunda parte com cem parágrafos ou artigos com propostas de ações, agrupados por títulos e subtítulos, oriundos das "recomendações" do anteprojeto (que corresponderia ao Programa de Ação de Viena, raramente referido como tal, separado da Declaração).

Os avanços da Declaração e Programa de Ação de Viena encontram-se tanto na esfera conceitual da Parte I, como nas recomendações da Parte II, havendo nítida interligação entre as inovações "declaratórias" e várias das recomendações

76 Negociado quase sempre em inglês, o documento intitulado The Vienna Dedaration and Programme of Action traz, por silepse, concordância verbal sempre no singular. Daí o expediente de traduzi-lo para o português como "A Declaração e Programa de Ação de Viena", sem o artigo definido "o" antes de "Programa", para não tornar aberrante a concordância no feminino singular. Ou a opção que tenho feito frequentemente de referir-me apenas à Declaração de Viena em metonímia da parte pelo todo.

"programáticas". Todas elas adquirem relevo particular na medida em que, diferentemente do que se verificava na época da Conferência de Teerã, a grande preocupação em 1993 era com a proteção e não a simples promoção, ou a normatização legal, dos direitos humanos, já amplamente regulados em instrumentos internacionais vigentes. E com vistas à proteção de direitos consagrados em normas positivas frequentemente violadas, a necessidade de consenso legitimante era maior do que para a simples difusão dos direitos como "princípios", mais éticos do que jurídicos, como ocorria em 1968.

Do Preâmbulo, que reitera os compromissos assumidos pelos membros das Nações Unidas com os direitos humanos, os comentaristas costumam ressaltar a referência oportuna "ao espírito de nossa era e a realidade de nossos tempos", no antepenúltimo parágrafo, como reflexo das esperanças propiciadas pelo fim da Guerra Fria. Na mesma veia, e de maneira mais explícita, insere-se o nono parágrafo preambular, com menção às "importantes mudanças em curso no cenário internacional e as aspirações de todos os povos por uma ordem internacional baseada nos princípios consagrados na Carta das Nações Unidas", enumerando-se em seguida, como condições necessárias a sua realização, "paz, democracia, justiça, igualdade, estado de direito, pluralismo, desenvolvimento, melhores padrões de vida e solidariedade". Algumas dessas condições, como as da democracia, do estado de direito e do pluralismo, indicativas do otimismo liberal do início dos anos 90, dificilmente apareceriam em épocas passadas entre os requisitos indispensáveis à realização dos direitos.

Menos observado tem sido o fato de que o Preâmbulo se refere, enfática e repetidamente, a *todos* os direitos humanos: "... todos os direitos humanos derivam da dignidade e do valor inerentes à pessoa humana ..." (parágrafo 2º); "... a comunidade

internacional deve conceber formas e meios para eliminar os obstáculos existentes e superar desafios à plena realização de todos os direitos humanos...: (parágrafo 13); "... a tarefa de promover e proteger todos os direitos humanos e liberdades fundamentais ..." (parágrafo 14). Se, em princípio, tal reiteração visava tão somente a reafirmar uma vez mais a indivisibilidade dos direitos humanos em linguagem menos deturpável do que a da Proclamação de Teerã[77], tal insistência adquire em retrospecto outro sentido. É possível que com ela alguns governos pretendessem sobretudo escamotear suas resistências a novas iniciativas de monitoramento internacional dos direitos civis e políticos, discutidas no Comitê Preparatório e nas instâncias da conferência, assegurando-se de meios conceituais para defender-se contra a seletividade esperada. Sem embargo, na virada do século, mais do que um expediente defensivo, essa insistência se afigura uma necessidade concreta, baseada em visão realista – premonitória em 1993 – dos efeitos devastadores que a aceleração do processo de globalização viria a ocasionar aos direitos humanos, em escala planetária, ao longo da década de 1990.

Enquanto a Parte I do documento apresenta-se inteiriça, a Parte II, programática, é dividida, por títulos, em seções e subseções. Os títulos e subtítulos, indicativos da abrangência de todo o texto, distribuem-se da seguinte maneira:

a. Aumento da Coordenação do Sistema das Nações Unidas na área dos Direitos Humanos;

    1. Recursos
    2. Centro para os Direitos Humanos
    3. Adaptação e fortalecimento dos mecanismos das Nações Unidas na área dos direitos humanos, incluindo

77 V. *supra* a análise do artigo 13 da Proclamação de Teerã, de 1968.

a questão da criação de um Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos

b. Igualdade, dignidade e tolerância;
    1. Racismo, discriminação racial, xenofobia e outras formas de intolerância
    2. Pessoas pertencentes a minorias nacionais, étnicas, religiosas e linguísticas; Populações indígenas; Trabalhadores migrantes
    3. A igualdade de condição e os direitos humanos das mulheres
    4. Os direitos da criança
    5. Direito de não ser submetido a tortura; Desaparecimentos forçados
    6. Os direitos das pessoas portadoras de deficiências
c. Cooperação, desenvolvimento e fortalecimento dos Direitos Humanos;
d. Educação em Direitos Humanos;
e. Implementação e métodos de controle;
f. Acompanhamento dos resultados da Conferência Mundial sobre Direitos Humanos.

Na medida em que a Declaração e Programa de Ação de Viena consolida conceitos e recomendações extremamente variados, cada usuário do documento apontará, naturalmente, diferentes passagens como aquelas prioritárias para a consecução dos objetivos em vista. Para o movimento de mulheres, por exemplo, os parágrafos declaratórios sobre os direitos da mulher na Parte I e as respectivas recomendações da Parte II são, evidentemente, as conquistas mais importantes da Conferência de 1993. *Mutatis*

mutandi o mesmo se aplica às populações indígenas, às minorias em geral, às organizações não governamentais e assim por diante. Há, contudo, cinco áreas não específicas – portanto, de impacto global – em que a conferência apresentou avanços conceituais extraordinários, que deveriam, pela lógica, superar antigas discussões doutrinárias sobre a matéria. Todos localizados na Parte I, tais avanços incidem sobre cinco questões: a) a universalidade dos direitos humanos; b) a legitimidade do sistema internacional de proteção aos direitos humanos; c) o direito ao desenvolvimento; d) o direito à autodeterminação; e) o estabelecimento da inter-relação entre democracia, desenvolvimento e direitos humanos.

4.7.1. A universalidade dos direitos humanos

Em paralelo às discussões filosóficas inconclusivas sobre universalismo e relativismo, a universalidade dos direitos humanos vinha sendo politicamente questionada desde a fase de elaboração da Declaração dos Direitos Humanos, adotada por voto e com oito abstenções pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1948 com o título de Declaração *Universal*. Embora tal questionamento nunca tivesse sido consistente, tendendo os estados a recorrer a ele apenas quando tinham seu comportamento criticado, é inegável que a falta de consenso em que se deu a adoção da Declaração de 1948 e o fato de que dois terços da humanidade viviam em regime colonial sob domínio do Ocidente, sem qualquer participação na definição internacional de tais direitos, davam fundamento às objeções.

Com o acirramento das divergências "culturais" que substituíram os enfrentamentos ideológicos da Guerra Fria, a universalidade dos direitos humanos proclamada na Declaração de 1948 voltara a ser seriamente contestada no processo preparatório da Conferência de Viena e continuou a sê-lo no Plenário daquele

evento. A delegação da China, por exemplo, afirmava em sua intervenção:

> *Para um grande número de países em desenvolvimento, respeitar e proteger os direitos humanos é sobretudo assegurar a plena realização dos direitos à subsistência e ao desenvolvimento. (...) Não há quaisquer direitos e liberdades individuais absolutos, exceto os prescritos pela lei e no âmbito desta. A ninguém é dado colocar seus próprios direitos e interesses acima do estado e da sociedade (...)*[78].

Para a delegação de Cingapura, um dos países que, respaldados por êxitos econômicos recentes, mais vigorosamente vinham advogando o particularismo dos "valores asiáticos", os direitos seriam sempre produto da respectiva cultura, trazendo a Declaração de 1948 "essencialmente conceitos contestados", inclusive dentro do próprio mundo ocidental[79]. As delegações de estados muçulmanos, de um modo geral, evitavam contrapor a cultura islâmica à noção de direitos fundamentais, mas rejeitavam o secularismo dos direitos "ocidentais" relacionados na Declaração de 1948, atribuindo, no seu caso, os direitos humanos em geral ao legado divino maometano. Mais sutil por um lado e mais explícita por outro, a delegação do Irã declarava:

> *Os direitos humanos são sem dúvida universais. São inerentes aos seres humanos, que deles são dotados por seu único Criador. Não podem assim sujeitar-se ao relativismo cultural. (...) A predominância política de um grupo de países nas relações internacionais, temporária por natureza e pela história, não oferece licença para a*

78 Apud Antonio Augusto Cançado Trindade, op. cit., p. 217.

79 *Idem, ibid.*, p. 219.

> *imposição de um conjunto de diretrizes e normas para o comportamento da comunidade internacional inteira*[80].

A delegação da Arábia Saudita invocou uma Declaração do Cairo sobre Direitos Humanos no Islã, adotada pela Organização da Conferência Islâmica em 1990, como expressão do apoio de mais de um bilhão de fiéis à universalidade dos direitos humanos, acrescentando, mais consequentemente:

> *(...) enquanto os princípios e objetivos em que se baseiam os direitos humanos são de natureza universal, sua aplicação requer consideração da diversidade das sociedades, levando em conta seus vários* backgrounds *históricos, culturais e religiosos e seus sistemas jurídicos*[81].

Embora a referência à declaração islâmica do Cairo, proposta por algumas delegações muçulmanas sobretudo no âmbito do Comitê Preparatório, tenha sido rechaçada – como, sem dúvida, o seria qualquer declaração unilateral cristã, judaica, budista ou de outra religião particular – nas negociações mundiais, a ideia da variedade das formas de aplicação dos direitos humanos foi essencial à obtenção do consenso sobre a universalidade de tais direitos. Tal ideia já havia sido enunciada coletivamente pela Declaração de Bangkok, da reunião preparatória asiática, sendo retomada e modificada pelo Comitê de Redação de modo a rejeitar a possibilidade de invocação das tradições culturais como justificativa para violações. A formulação do artigo 5º da Declaração de Viena, que aprofunda igualmente a noção da indivisibilidade dos direitos humanos, afirma:

80 *Idem, ibid.*, p. 221-2.

81 *Idem, ibid.*, p. 223. A obra citada do professor Trindade traz excelente compilação dos principais pontos de vista expostos em Plenário na Conferência de Viena, não somente sobre a questão do universalismo dos direitos humanos, mas também sobre diversos dos outros pontos de divergência na matéria.

> *5. Todos os direitos humanos são universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados. A comunidade internacional deve tratar os direitos humanos globalmente de forma justa e equitativa, em pé de igualdade e com a mesma ênfase. As particularidades nacionais e regionais devem ser levadas em consideração, assim como os diversos contextos históricos, culturais e religiosos, mas é dever dos estados promover e proteger todos os direitos humanos e liberdades fundamentais, independentemente de seus sistemas políticos, econômicos e sociais.*

Como era previsível, essa redação um tanto confusa, pela qual se procurou conciliar o particularismo cultural com o universalismo dos direitos fundamentais, não agradou a todos. Mas ela deixa claro que, se as culturas devem ser respeitadas na implementação dos direitos humanos, aos estados incumbe adaptá-las no que elas possam contrariá-los. Além disso, ela foi imprescindível para que se pudesse chegar à afirmação mais importante na matéria, contida significativamente no artigo 1º, aprovado posteriormente no Comitê de Redação, de que a natureza universal dos direitos humanos "não admite dúvidas". Num documento adotado sem voto, de cuja elaboração participaram representantes oficiais de praticamente todos os estados e, por extensão, de todas as culturas, é difícil imaginar algo mais eloquente. A Declaração de Viena foi, assim, o primeiro documento internacional a outorgar concordância planetária à validade transcultural teórica dos direitos humanos, antes postulada sem consenso e sem participação representativa de todas as culturas pela Declaração de 1948[82].

82 A bem da verdade, o artigo 1º não se refere textualmente à Declaração Universal dos Direitos Humanos, em função das resistências de alguns países não ocidentais. Refere-se apenas à Carta das Nações Unidas e a "outros instrumentos relacionados aos direitos humanos e ao direito internacional". Na medida, porém, em que a Declaração Universal é citada no Preâmbulo, além de constituir a fonte

4.7.2. A legitimidade da proteção internacional aos direitos humanos

Tendo a Carta das Nações Unidas estabelecido, em seu artigo 1º, parágrafo 3º, "a promoção e o encorajamento do respeito" dos direitos humanos entre os propósitos da Organização e, no artigo 2º, parágrafo 7º, a não intervenção em assuntos "essencialmente da jurisdição doméstica" dos estados entre os princípios de sua ação, a proteção internacional aos direitos humanos sempre foi questão controversa. Por mais natural que se afigure o sentimento transnacional de solidariedade, a induzir condenações às violações onde quer que se verifiquem, o respeito e o desrespeito a tais direitos ocorrem necessariamente dentro da órbita jurídica interna dos estados.

Diferentemente da questão da universalidade dos direitos humanos, cujos questionamentos sempre foram formulados por países extraocidentais, a proteção internacional a esses direitos provocava – e provoca ainda – desconforto em estados de qualquer origem histórico-cultural, inclusive quando autores das iniciativas. Isto porque, conforme assinalado antes, a ideia dessa proteção internacional afeta a concepção clássica de soberania, inspiradora do princípio da não intervenção e base do sistema de relações internacionais (pacíficas) desde o Tratado de Westfália de 1648.

Para contornar a antinomia entre o propósito que a obrigava a agir e o princípio que determinava inação na matéria, durante duas décadas, até 1965[83], a ONU concentrara suas atividades na fixação de parâmetros e normas para a atuação dos estados, sem estabelecer mecanismos próprios para lidar com as violações. E

positiva primária de todos os pactos, convenções e declarações sobre a matéria, não há como evadir o reconhecimento de que tais direitos são essencialmente aqueles fixados na Declaração de 1948.

83 Quando o Ecosoc adotou resolução sobre a "questão das violações de direitos humanos e liberdades fundamentais" (V. *supra* nota 3).

todos os estados acusados de violações invocavam regularmente o princípio da não intervenção para fazer calar seus acusadores. Sem embargo, desde o início da década de 1970, vários mecanismos de monitoramento foram estabelecidos e multiplicados nas Nações Unidas e em âmbitos regionais, com o objetivo de oferecer alguma proteção internacional aos direitos humanos[84]. Ainda que as sanções nessa esfera nunca tivessem passado de admoestações morais (com exceção do caso do *apartheid*, que levara o Conselho de Segurança a impor sanções materiais contra a venda de armas à África do Sul, e a Assembleia Geral recomendara amplas sanções comerciais), quase todos os governos implicados questionavam a legitimidade dos mecanismos estabelecidos – e particularmente das acusações de que eram alvo – como se representassem infrações ao princípio da não ingerência em assuntos internos.

Embora, com o tempo, a invocação de tal princípio tivesse caído em desuso, as propostas de novos mecanismos e outras formas de atuação das Nações Unidas em proteção aos direitos humanos, apresentadas na preparação da Conferência, tendiam a exumar as controvérsias sobre a legitimidade da proteção internacional. Coube, assim, ao Comitê de Redação equacioná-las. A solução encontrada – nesse caso, sem qualquer ambiguidade – encontra-se no artigo 4º da Declaração, que diz:

> *4. A promoção e a proteção de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais devem ser consideradas como um objetivo prioritário das Nações Unidas, em conformidade com seus propósitos e princípios, particularmente o propósito da cooperação internacional. No contexto desses propósitos e princípios, a promoção e a proteção de todos os direitos humanos constituem uma preocupação legítima da comunidade internacional.*

84 V. *supra* notas 5 e 19.

> *Os órgãos e agências especializadas relacionados com os direitos humanos devem, portanto, reforçar a coordenação de suas atividades com base na aplicação coerente e objetiva dos instrumentos internacionais de direitos humanos*.

É natural que a ideia da cooperação internacional deva prevalecer no sistema institucionalizado sobre a de simples denúncias. É óbvio, também, que o sistema multilateral, diferentemente daquele posto em prática por alguns estados nas relações bilaterais, precisa seguir critérios coerentes e objetivos. Mas é igualmente claro que, sendo reconhecida como "objetivo prioritário das Nações Unidas" e "preocupação legítima da comunidade internacional", a proteção internacional aos direitos humanos não infringe o princípio da não intervenção previsto no artigo 2º, parágrafo 7º, da Carta. Deixam de ter, assim, base jurídica aceitável os eventuais questionamentos à legitimidade do sistema internacional de proteção aos direitos humanos que se possam apresentar depois da Conferência de Viena.

4.7.3. O reconhecimento consensual do direito ao desenvolvimento

Incluído na categoria dos chamados direitos "de terceira geração", de titularidade coletiva perante a comunidade internacional, o direito ao desenvolvimento havia sido estabelecido formal e forçadamente, sem consenso, pela Assembleia Geral das Nações Unidas, desde 1986, na Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento[85]. Esta o definia, no artigo 1º, como "um direito humano inalienável em virtude do qual toda pessoa humana *e todos os povos* estão habilitados a participar do desenvolvimento

85 Adotado pela Resolução no 41/128, de 4 de dezembro de 1986. Os Estados Unidos votaram contra e oito países (ocidentais e Japão) se abstiveram (v. sobre o assunto José Augusto Lindgren-Alves, *A arquitetura internacional dos direitos humanos*, p. 205-216).

econômico, social, cultural e político, para ele contribuir e dele desfrutar, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados" (grifo do autor). Embora se referindo de início a "toda pessoa humana", a titularidade recaía sobretudo na coletividade, ou mais definidamente no estado independente ou autônomo constituído por cada povo, uma vez que, pelo artigo 2º dessa Declaração, o direito ao desenvolvimento implica também

> *a plena realização do direito dos povos à autodeterminação, que inclui, sujeito às disposições relevantes de ambos os pactos internacionais sobre direitos humanos, o exercício de seu direito inalienável de soberania plena sobre todas as suas riquezas e recursos naturais.*

A falta de consenso sobre a matéria – que não se limitava, como era o caso da Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948, a simples abstenções – vinha-se repetindo em todos os debates da Assembleia Geral e da Comissão dos Direitos Humanos, aumentando o número de países que votavam contra as resoluções respectivas. As divergências sobre o assunto pareciam, pois, inconciliáveis. E, no entanto, a conciliação ocorreu.

Segundo se comentava nos corredores do *Austria Centre*, o consenso somente foi possível em função de uma barganha: os opositores desse direito, todos desenvolvidos, aceitariam reconhecê-lo, se uma outra proposta, inteiramente distinta, concernente à criação do cargo de Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos (a ser examinada adiante), obtivesse aprovação dos países em desenvolvimento, alguns dos quais eram categoricamente contrários. É difícil saber ao certo se tal barganha aconteceu. Se esse foi realmente o caso, terão ganho os dois lados. A redação complexa dada ao assunto acomoda as

preocupações mais graves do liberalismo ocidental e os anseios do Terceiro Mundo. Diz o artigo 10º da Declaração de Viena:

> *10. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos reafirma o direito ao desenvolvimento, conforme estabelecido na Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, como um direito universal e inalienável e parte integrante dos direitos humanos fundamentais.*
>
> *Como afirma a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, a pessoa humana é o sujeito central do desenvolvimento.*
>
> *Embora o desenvolvimento facilite a realização de todos os direitos humanos, a falta de desenvolvimento não poderá ser invocada como justificativa para se limitarem direitos humanos internacionalmente reconhecidos.*
>
> *Os estados devem cooperar uns com os outros para garantir e eliminar obstáculos ao desenvolvimento. A comunidade internacional deve promover uma cooperação internacional eficaz visando à realização do direito ao desenvolvimento e à eliminação de obstáculos ao desenvolvimento.*
>
> *O progresso duradouro necessário à realização do direito ao desenvolvimento exige políticas eficazes de desenvolvimento em nível nacional, bem como relações econômicas equitativas e um ambiente econômico favorável em nível internacional.*

Verifica-se, pois, que a Declaração de 1986 é reiterada, mas "os povos" são omitidos como sujeito central do desenvolvimento. A titularidade desse "direito universal e inalienável" fica com "a pessoa humana", conforme o entendimento clássico de que os direitos humanos são direitos do indivíduo. A deturpação da

indivisibilidade dos direitos fundamentais por regimes ditatoriais, propiciada pelo artigo 13 da Proclamação de Teerã, é prevenida pela rejeição à falta de desenvolvimento como excusa à limitação dos direitos civis e políticos. Todos os estados concordam, por outro lado, que, ademais de políticas internas adequadas, a cooperação e condições econômicas internacionais favoráveis são necessárias à realização desse direito importante para a satisfação dos demais.

Como observa Gilberto Saboia, o consenso obtido para o direito ao desenvolvimento, a exemplo do artigo 5º sobre o respeito às particularidades no contexto maior da universalidade dos direitos humanos, ofereceu grande impulso ao andamento das negociações, arrefecendo a sensação de uma confrontação Norte-Sul em matéria de direitos fundamentais. Conceitos e recomendações de relevância particular para os países em desenvolvimento foram consagrados em seguida, sem maiores dificuldades, como aqueles concernentes ao alívio da dívida externa (artigo 12), a medidas destinadas a eliminar a pobreza extrema (artigo 14) e ao apoio aos países menos desenvolvidos, em particular na África, em sua transição para a democracia (artigo 9º)[86].

O artigo 11, que se segue imediatamente às disposições sobre o direito ao desenvolvimento, enquadra-o no contexto das preocupações da Rio-92, afirmando que esse direito "deve ser realizado de modo a satisfazer equitativamente as necessidades ambientais e de desenvolvimento das gerações presentes e futuras". Ao fazê-lo, exige também observância das convenções existentes sobre o descarregamento de dejetos tóxicos, matéria de preocupação especial entre os países do Sul, e alerta para os riscos que os avanços científicos e tecnológicos podem representar para os direitos humanos.

86 Gilberto Saboia, op. cit., p. 8.

Graças ao consenso alcançado em Viena sobre o direito ao desenvolvimento, as deliberações subsequentes das Nações Unidas sobre o assunto lograram manter-se consensuais por algum tempo. Aos poucos, porém, as divergências retornaram. Menos, talvez, pela vontade deliberada de alguns governos do que pelas características do processo de globalização em curso. Diante das tendências atuais, quem parece usufruir do direito ao desenvolvimento não são as pessoas, nem os povos, nem sequer os estados afluentes, estes também enfraquecidos como instância garantidora da segurança e do bem-estar das respectivas sociedades. Detêm-no apenas as empresas suficientemente fortes para fazer uso da mão de obra mundializada no "mercado global", juntamente com o capital especulativo em busca de rendimentos exponenciais, sem compromisso com a realidade social.

4.7.4. O direito à autodeterminação

Afirmação valorativa do discurso anticolonialista e inspiração teórica das lutas emancipatórias de populações sob dominação estrangeira, o direito dos povos à autodeterminação se estabelecera antes que o direito ao desenvolvimento como um direito fundamental "de terceira geração". Seu reconhecimento no direito internacional positivo advém dos dois instrumentos jurídicos mais importantes sobre direitos humanos: o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Elaborados e adotados pela ONU no apogeu do processo de descolonização (anos 50 e 60), ambos os pactos se abrem com a igual asserção, no artigo 1º, de que:

> *Todos os povos têm direito à autodeterminação. Em virtude desse direito, determinam livremente seu estatuto político e asseguram livremente seu desenvolvimento econômico, social e cultural.*

Encarado como um direito humano coletivo ou como um dos princípios basilares do sistema internacional após a Segunda Guerra Mundial, a Conferência de Viena não poderia deixar de abordá-lo. Até porque, fosse pelos casos remanescentes de ocupação estrangeira, colonial ou não, fosse pelo renascimento de micronacionalismos belicosos, fosse ainda porque muitas são as situações de autoritarismo em que os povos não "determinam livremente seu estatuto político", o tema da autodeterminação permanecia – e permanece – atualíssimo, nos Bálcãs e no resto do mundo. Visto pela ótica das populações oprimidas, o direito à autodeterminação justificaria rebeliões e secessões infinitas. Vista pela ótica dos estados e governos dominantes, legítimos ou ilegítimos, as lutas pela autodeterminação sempre foram encaradas como movimentos terroristas.

As dificuldades para se tratar da questão eram graves e se refletiam em diversos textos alternativos, todos entre colchetes, objeto de divergências, no anteprojeto submetido pelo Comitê Preparatório à Conferência. Essa foi, inclusive, a última matéria sobre a qual o Comitê de Redação conseguiu chegar ao consenso. E este envolvia a necessidade de se buscar resolver simultaneamente tanto a passagem sobre a autodeterminação como a condenação do terrorismo[87].

Subdividido em três parágrafos, o artigo 2º da Declaração de Viena reafirma o direito à autodeterminação com a mesma linguagem dos pactos, esclarecendo, em seguida, situações específicas em que ele precisa ser qualificado. A primeira explicitação diz respeito à "situação particular dos povos submetidos a dominação colonial ou outras formas de dominação estrangeira", que têm o "direito de tomar medidas legítimas, em conformidade com a Carta das Nações

87 V. *idem, ibid.,* p. 8-11, para uma descrição das negociações sobre a matéria por quem delas tratou mais de perto do que qualquer outra pessoa.

Unidas, para garantir seu direito inalienável à autodeterminação", acrescentando-se que a denegação do direito à autodeterminação "constitui uma violação dos direitos humanos". A segunda, motivada por causas diversas, mas que se ajusta às preocupações da época com a fragmentação de estados plurinacionais, recorre à Declaração sobre os Princípios do Direito Internacional concernentes às Relações Amigáveis e à Cooperação entre Estados, adotada por consenso pela Assembleia Geral da ONU em 1970, para ressalvar que nem o direito à autodeterminação, nem sua primeira explicitação pode ser entendida como "autorização ou encorajamento a qualquer ação destinada a desmembrar ou prejudicar, total ou parcialmente, a integridade territorial ou a unidade política de estados soberanos e independentes" que se comportem corretamente[88].

Feito o esclarecimento que legitimava as medidas tomadas em conformidade com a Carta das Nações Unidas para que os povos possam alcançar seu direito à autodeterminação, resolvia-se, em princípio, a questão do rótulo de terrorismo prodigalizado aos movimentos de libertação nacional ou grupos "subversivos" em luta contra regimes não democráticos. Isto porque tal conformidade legal obviamente exclui a violência difusa que vitima civis inocentes simplesmente espalhando o terror, e a ela não pode recorrer, de acordo com a Declaração de Viena, nenhum grupo armado ou movimento emancipatório, qualquer que seja seu objetivo. Tornou-se, assim, factível sem maiores controvérsias, a condenação ao terrorismo, no artigo 17, feita de forma ampla e quase surpreendentemente clara, com referência adicional aos

88 A redação desse trecho é particularmente confusa, em decorrência da imprescindibilidade de acomodação das posturas inflexíveis de estados com reivindicações conflitantes sobre o mesmo território.

vínculos que ela possa manter com o narcotráfico em situações específicas[89]:

> *17. Os atos, métodos e práticas terroristas em todas as suas formas e manifestações, bem como os vínculos existentes em alguns países entre eles e o tráfico de drogas são atividades que visam à destruição dos direitos humanos, das liberdades fundamentais e da democracia e que ameaçam a integridade territorial e a segurança dos países, desestabilizando governos legitimamente constituídos. A comunidade internacional deve tomar as medidas necessárias para fortalecer a cooperação na prevenção e combate ao terrorismo.*

Não explicada nesse artigo, a definição do que seriam os "governos legitimamente constituídos" é feita alhures, de maneira indireta, no nexo estabelecido pela Conferência de Viena entre a democracia, o desenvolvimento e os direitos humanos.

4.7.5. A tríade democracia, desenvolvimento e direitos humanos

Embora os países do extinto bloco socialista se autodeclarassem – em alguns casos se autodenominassem – "democracias populares", a vinculação direta entre a democracia e os direitos humanos nunca fora explicitada em documentos internacionais durante a Guerra Fria. A ideia ganhou força sobretudo no final dos anos 80 e início dos 90, quando se disseminava em várias partes, com ênfase particular no Ocidente em sentido lato (que envolve necessariamente a América Latina), a impressão de que o mundo todo estava vivendo uma "revolução democrática", na tradição liberal. Foi em grande parte graças a essa visão prevalecente que

89 Conforme preocupação frequentemente manifestada sobretudo por países latino-americanos, como a Colômbia e o Peru.

as Nações Unidas convocaram, em 1990, a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos para o ano de 1993. A vinculação entre o sistema democrático e os direitos humanos nunca chegou a ser contestada no processo preparatório da Conferência de Viena. Os países em desenvolvimento insistiram, porém, desde o começo, na justa interpretação de que o tema não se reduzia a esses dois elementos, reivindicando a eles acrescentar-se o desenvolvimento. A tríade democracia-desenvolvimento-direitos humanos passou a constituir assim, desde as primeiras sessões do Comitê Preparatório, uma espécie de atualização do lema *Liberté, Égalité, Fraternité* da Revolução Francesa, postulada por todas as regiões, independentemente das prioridades diferentes atribuídas por cada delegação a cada termo.

Sem chegar a contestar a enunciação desse nexo, alguns países em desenvolvimento, em particular aqueles de regimes não liberais, não deixavam de temer, por outro lado, que a insistência na ideia pudesse levar ao estabelecimento de novas condicionalidades à assistência e à cooperação econômica dos países desenvolvidos – temor que, como já visto no capítulo I, subjaz também frequentemente às discussões internacionais relativas ao meio ambiente e outros temas globais. A necessidade de diluir esse temor provocou algumas dificuldades no Comitê de Redação. Conforme esclarece Gilberto Saboia, o problema foi resolvido com a inclusão, no artigo que consubstancia a inter-relação dos três elementos, da afirmação de que a promoção e a proteção dos direitos humanos devem ser "universais e conduzidas sem condições"[90]. E a Declaração de Viena passou a ser o primeiro documento internacional a consagrar o nexo indissolúvel entre a democracia, o desenvolvimento e os direitos humanos, afirmando no artigo 8º:

90 Op. cit., p. 11-12. No original inglês, em que foi negociado, o texto diz: "conducted without conditions attached."

> *8. A democracia, o desenvolvimento e o respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais são conceitos interdependentes, que se reforçam mutuamente. A democracia se baseia na vontade livremente expressa pelo povo de determinar seus próprios sistemas políticos, econômicos, sociais e culturais e em sua participação em todos os aspectos de sua vida. Nesse contexto, a promoção e proteção dos direitos humanos e liberdades fundamentais, em níveis nacional e internacional, devem ser universais e conduzidas sem condições. A comunidade internacional deve apoiar o fortalecimento e a promoção da democracia, do desenvolvimento e do respeito aos direitos humanos no mundo inteiro.*

Observe-se que, além de consagrar a tríade, o texto apoia também expressamente a participação da comunidade internacional na promoção e no fortalecimento da democracia. Isso era o que a ONU vinha procurando fazer empiricamente em estados que se redemocratizavam do "Terceiro e do ex-Segundo Mundo" (como a Guatemala, o Haiti e o Camboja), por meio do envio de observadores eleitorais e, em certos casos, até pelo fornecimento de material como cédulas e urnas – mas não pela força. Por outro lado, o texto definiu a democracia em termos que a rigor não poderiam abarcar as chamadas "democracias populares", com candidatos aos órgãos de representação popular estabelecidos em listas de partidos únicos, sem alternativas.

Os termos utilizados são bastante próximos daqueles que definem o direito à autodeterminação, conferindo a este direito essencialmente coletivo, na interação natural dos parágrafos de um documento uno, feições também individualistas, na medida em que o exercício dos direitos políticos, normalmente manifestado pelo voto, é o meio mais costumeiro – senão o único existente –

de se assegurar a livre escolha, pelos povos e pelos cidadãos, do "estatuto político" de sua preferência.

Enquanto apenas o artigo 8º consagra o nexo entre os três elementos da tríade, a interação entre democracia, desenvolvimento e direitos humanos, assim como a ideia da participação do povo em todos os aspectos de sua vida, vão influir em muitos outros conceitos e recomendações da Conferência de Viena, alguns dos quais serão referidos a seguir.

4.7.6. Outros avanços de Viena

Além das cinco áreas acima examinadas, várias outras disposições da Declaração e Programa de Ação representam avanços orientadores das normas existentes, seja para sua aplicação em benefício dos titulares, seja para se promover maior efetividade no sistema internacional de proteção aos direitos humanos. Esses avanços se localizam tanto na Parte I como na Parte II, encontrando-se com frequência na vinculação entre os conceitos de uma e as recomendações de outra[91]. A série de itens examinada a seguir não se propõe exaustiva, mas aborda áreas relevantes.

a) A indivisibilidade dos direitos

Já amplamente reafirmada, desde o Preâmbulo, na referência constante a todos os direitos humanos, a Declaração de Viena deu à noção da indivisibilidade dos direitos e liberdades fundamentais outros reforços inéditos. Um deles, bastante evidente, encontra-se no artigo 32, que também se reporta ao universalismo e à legitimidade das preocupações internacionais, ao ressaltar "a importância de se garantir universalidade, objetividade e não

91 Para estabelecer diferença entre os dispositivos localizados na Parte I e na Parte II, cuja substância declaratória ou recomendatória muitas vezes se confunde, chamo os primeiros de artigos e os segundos de parágrafos, com os números respectivos da "Declaração" ou do "Programa de Ação".

seletividade na consideração de questões relativas aos direitos humanos". Outro, menos ostensivo, mas quiçá mais veemente, localiza-se na relação das violações e obstáculos aos direitos humanos disseminados no mundo atual, que inclui, no artigo 30, ao lado da tortura, das execuções sumárias, dos desaparecimentos e detenções arbitrárias, do racismo, da dominação estrangeira e da xenofobia, "pobreza, fome e outras formas de negação dos direitos econômicos, sociais e culturais...". Resultado de negociações difíceis, dada a insistência ocidental em relacionar tão somente atentados maciços e notórios aos direitos "de primeira geração", enquanto os países do Sul insistiam nos problemas decorrentes dos desequilíbrios internacionais, o artigo 30 não deixa de qualificar a denegação dos direitos socioeconômicos como uma violação "flagrante e sistemática" de direitos humanos, equiparada às outras brutalidades geralmente mais reconhecidas. Critica, assim, como era intenção dos países em desenvolvimento, tanto os obstáculos estruturais planetários ao pleno exercício de *todos* os direitos, como os ajustes impostos pelas instituições financeiras da própria "família" da ONU. Condena, também, indiretamente, o ideário neoliberal voltado exclusivamente para a liberdade de mercado, que se vinha afirmando em todo o mundo como um processo necessário e inelutável do período pós-Guerra Fria.

Em seguimento mais ou menos natural a essa importante assertiva e utilizando-a no contexto da defesa do direito de toda pessoa a um padrão de vida apropriado ao sustento e ao bem-estar próprio e de sua família, estabelecido no artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, a Declaração de Viena, no artigo 31, apela aos estados para que não adotem medidas unilaterais que criem obstáculos às relações comerciais e impeçam, assim, a plena realização dos direitos humanos econômicos e sociais. De inspiração cubana, contra o embargo norte-americano, o artigo 31 foi aprovado consensualmente porque as medidas unilaterais

condenadas são aquelas "contrárias ao direito internacional e à Carta das Nações Unidas". Como, no entender dos Estados Unidos, o boicote por eles adotado contra Cuba não contraria o direito nem a Carta da ONU, o apelo não lhes diria respeito.

De valor mais genérico e, em princípio, contrário a muitas das sanções praticadas coletivamente por determinação do próprio Conselho de Segurança na década de 1990 contra o Iraque, a Líbia, a Iugoslávia atual (Sérvia e Montenegro), é a oração final do mesmo artigo 31, segundo a qual: "A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos afirma que a alimentação não deve ser usada como instrumento de pressão política".

b) Os direitos humanos em situações de conflito armado

A aproximação intrínseca entre o Direito Internacional Humanitário – das Convenções de Genebra de 1949 e 1951, com os respectivos Protocolos, sobre o tratamento de civis em tempos de guerra e sobre os refugiados – e o Direito Internacional dos Direitos Humanos, sempre reconhecida pela doutrina jurídica, aprofundou-se em Viena. Ela não poderia, em qualquer circunstância, ser ignorada por uma conferência destinada a incrementar a proteção aos direitos fundamentais de todos os seres humanos. Menos ainda o poderia após a referência do Preâmbulo da Declaração ao "espírito de nossa era" e à "realidade de nossos tempos". Essa realidade já se caracterizava, em 1993, pela proliferação aparentemente infinita de conflitos bélicos de natureza não internacional, alguns dos quais objeto de intervenção autorizada pelo Conselho de Segurança.

A noção de "diplomacia preventiva" exposta pelo secretário-geral, em 1992, em sua *Agenda para a Paz*[92], ou ideias que pudessem representar transferência para o Conselho de Segurança da competência genérica sobre o tema dos direitos e liberdades

92 V. *supra* nota 9.

fundamentais não chegaram a ser acolhidas de maneira explícita na Declaração de Viena[93]. Em seu lugar, o parágrafo 8º da Parte II "considera positiva" a realização de sessões de emergência da Comissão dos Direitos Humanos – subordinada ao Ecosoc e, por intermédio dele, à Assembleia Geral – para tratar de crises "humanitárias" como a da Bósnia, em que a guerra civil se desenrola em contexto de agressões e perseguições a populações desarmadas[94]. De maneira sutil, porém, o mesmo parágrafo endossa indiretamente a diplomacia preventiva e tudo o mais que já vinha sendo feito nessa área, na medida em que "solicita aos órgãos pertinentes do sistema das Nações Unidas que examinem outros meios de responder a violações flagrantes de direitos humanos" – inclusive, supõe-se, a intervenção armada. O parágrafo 97, por sua vez, reconhece "o importante papel desempenhado por elementos de direitos humanos em arranjos específicos" das operações de paz, recomendando ao secretário-geral que, na organização dessas operações, e sempre de conformidade com a Carta das Nações Unidas, "leve em consideração os relatórios, a experiência e as capacidades do Centro para os Direitos Humanos e dos mecanismos de direitos humanos".

A expressão "direito de ingerência", demasiado forte, não foi contemplada pela Conferência de Viena. Mas o artigo 29 da Declaração expressa

> *profunda preocupação com as violações de direitos humanos registradas em todas as partes do mundo em desrespeito às normas previstas nos instrumentos internacionais de direitos humanos e no direito*

93 O que não impediu, naturalmente, o Conselho de Segurança de continuar a adotar iniciativas e montar operações motivadas sobretudo por violações maciças de direitos humanos.

94 Essa "consideração positiva" já era sinal dos tempos e da rápida evolução das posturas internacionais na matéria. As primeiras sessões de emergência da Comissão dos Direitos Humanos, convocadas no início da década, haviam sido objeto de sérias resistências.

> *humanitário internacional e com a falta de recursos jurídicos suficientes e eficazes para as vítimas.*

A isso se segue apelo "aos estados e a todas as partes de conflitos armados" para a observância do direito humanitário "estabelecido nas Convenções de Genebra de 1949 e previsto em outras normas e princípios do direito internacional, bem como dos padrões mínimos de direitos humanos estabelecidos em convenções internacionais". A referência mais próxima àquilo que Bernard Kouchner identifica como primeira consagração da ingerência humanitária em resolução da Assembleia Geral – o direito de acesso externo às vítimas, a que se refere a Resolução n. 45/131 de 1988[95] – encontra-se no último parágrafo do mesmo artigo 29, que reza:

> *A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos reafirma o direito das vítimas à assistência oferecida por organizações humanitárias, como preveem as Convenções de Genebra de 1949 e outros instrumentos pertinentes do direito humanitário internacional e apela para que o acesso a essa assistência seja seguro e oportuno.*

A ingerência humanitária não é, portanto, reconhecida pela Conferência de Viena como um direito de países individualizados ou grupos de países que se arroguem papel de polícia supranacional. Em seu lugar, reafirma-se o direito das vítimas a receber assistência, mais acorde com a lógica dos direitos humanos. Dentro dessa mesma linha, o último parágrafo do artigo 23, concernente aos refugiados, salienta "a importância e necessidade da assistência humanitária às vítimas de todos os desastres, sejam eles naturais ou produzidos pelo homem". O endosso indireto à ingerência humanitária como recurso da ONU, quando autorizada pelo Conselho de Segurança, é

95 V. *supra* nota 2 do capítulo 2.

dado, porém, de maneira pouco explícita, nos demais dispositivos acima mencionados.

Em vista das proporções avassaladoras que a questão dos refugiados já assumia em 1993, o artigo 23 é dos mais longos da Declaração. Ele sublinha a importância da Convenção de 1951 sobre a Condição dos Refugiados, seu Protocolo de 1967 (que elimina a concessão desse estatuto apenas às pessoas vítimas de acontecimentos ocorridos em solo europeu antes de 1º de janeiro de 1951) e dos instrumentos regionais que regulam a matéria. Expressa, com justiça, reconhecimento aos estados "que continuam a aceitar e acolher grandes números de refugiados em seus territórios", muitos dos quais africanos e pobres, com dificuldades acrescidas pela afluxo de populações vizinhas deslocadas por conflitos, assim como ao Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (Acnur), muito provavelmente a agência da ONU cujo trabalho mais aumentou desde o fim da Guerra Fria, e ao Organismo de Obras Públicas e Socorro das Nações Unidas para Refugiados Palestinos no Oriente Próximo. Em seu terceiro parágrafo, o artigo 23 menciona a "complexidade da crise mundial dos refugiados", o "espírito de solidariedade internacional" e "a necessidade de compartilhar responsabilidades", para recomendar que a comunidade internacional adote planejamento abrangente, coordene atividades e promova maior cooperação "com países e organizações pertinentes nessa área". Tal planejamento deveria envolver "estratégias que abordem as causas e efeitos dos movimentos de refugiados e outras pessoas deslocadas", preparação adequada e "mecanismos de resposta para emergências". A solução duradoura prioritária para cada caso, conforme propugnado pelo Acnur, deve ser a repatriação voluntária, em condições de segurança e dignidade.

Dentro do mesmo vínculo entre os direitos humanos e o direito humanitário, o artigo 3º da Declaração trata dos direitos humanos das pessoas em territórios sob ocupação estrangeira, afirmando ser necessário oferecer-lhes proteção jurídica especial, "de acordo com as normas de direitos humanos e com o direito internacional, particularmente a Convenção de Genebra sobre a Proteção de Civis em Tempos de Guerra, de 14 de agosto de 1949, e outras normas aplicáveis do direito humanitário". A aplicação da Convenção de Genebra de 1949 é postulação tradicionalmente apresentada com relação a regiões de estatuto político contestado, como no caso dos territórios palestinos controlados por Israel.

Antes de relacionar no artigo 30, acima comentado, as violações flagrantes e maciças de direitos humanos persistentes no mundo, o artigo 28 da Declaração expressa consternação perante outros tipos de violações contemporâneas atinentes a situações de conflito, citando o genocídio, a "limpeza étnica" e o estupro sistemático de mulheres em casos bélicos. Com exceção do genocídio, objeto de convenção internacional desde 1948, os dois outros fenômenos, por mais cruéis e antigos que tenham sempre sido na História da humanidade, são de emergência recente nas preocupações internacionais com os direitos humanos. A questão dos estupros sistemáticos como crime de guerra, ainda que não tipificado como tal em convenções vigentes, é assunto retomado adiante na parte programática da Declaração de Viena, assim como o é a da "limpeza étnica", que pela primeira vez figurou em documento desse tipo. Registrada entre aspas para que a conferência não conferisse legitimidade à semântica dessa expressão traduzida do servo-croata, a prática da "limpeza étnica", mais do que um fenômeno balcânico, transformou-se, ao longo da década, numa espécie de epítome de nossos tempos fundamentalistas. E o estupro coletivo de mulheres, em que pese a crueldade do crime, tipificado apenas individualmente nas legislações nacionais, mantém-se

como tática constante na estratégia bélica maior da "purificação" colimada.

c) Os direitos humanos da mulher

Mais do que qualquer outro documento congênere, a Declaração de Viena, tanto da parte declaratória, como nas recomendações programáticas, deu atenção à situação de categorias específicas de pessoas cujos direitos têm sido tradicionalmente menos protegidos nas legislações e mais violados nas práticas nacionais. Suas inovações mais consequentes dizem respeito à mulher. Procuram corrigir distorções observadas não apenas nos sistemas nacionais, mas também no sistema internacional de proteção aos direitos humanos, chegando a modificar a própria definição dos direitos fundamentais tal como doutrinariamente estabelecida desde o século XVIII.

Abrigando posições longamente propugnadas pelo movimento de mulheres, o artigo 18 da Declaração fornece, na Parte I, a base conceitual sobre a qual serão feitas as recomendações pertinentes. Inicia-se com a afirmação, aparentemente tautológica mas comprovadamente necessária, de que "Os direitos humanos das mulheres e das meninas são inalienáveis e constituem parte integrante e indivisível dos direitos humanos universais".

O reconhecido descaso do "Século das Luzes" com os direitos da mulher, historicamente prolongado até a época atual, já havia levado, antes mesmo da asserção internacional do movimento feminista na segunda metade do século XX, à correção da denominação dos direitos fundamentais, substituindo-se a expressão "direitos do Homem" por "direitos humanos". Ainda que idealmente concebidos como direitos de todos os indivíduos, sendo "o Homem", no caso, sinônimo da espécie, a prática e, até recentemente, a maioria das legislações não os estendiam à

mulher, fosse pela denegação ostensiva dos direitos políticos, fosse pela desconsideração da situação de inferioridade civil ou empírica em que se encontrava, e sob muitos aspectos ainda se encontra, em todas as sociedades, a metade feminina das respectivas populações[96].

Viena foi mais além. Com a afirmação inicial do artigo 18, que pode soar expletiva para os desavisados, a Declaração torna claro que, tendo as mulheres necessidades específicas, inerentes ao sexo e à situação socioeconômica a que têm sido relegadas, o atendimento dessas necessidades integra o rol dos direitos humanos inalienáveis, cuja universalidade não pode ser questionada. O restante do parágrafo se complementa com a elevação da participação igualitária e plena das mulheres "na vida política, civil, econômica, social e cultural" e da erradicação das discriminações de gênero ao nível de "objetivos prioritários da comunidade internacional".

Igualmente inovador e com repercussões doutrinárias, o segundo parágrafo do artigo 18 dirige-se à violência contra a mulher em seus diversos graus e manifestações, "inclusive as resultantes de preconceito cultural e tráfico de pessoas". Sua eliminação pode ser alcançada "por meio de medidas legislativas, ações nacionais e cooperação internacional nas áreas do desenvolvimento econômico e social, da educação, da maternidade segura e assistência de saúde e apoio social". Superficialmente corriqueiro, esse parágrafo traz embutido profunda transformação na concepção tradicional dos direitos humanos como direitos exclusivamente violados no espaço público, pelo estado e seus agentes, por ação ou omissão conivente, enquanto a violência privada era questão de criminalidade comum. Na medida em que a violência contra a mulher infringe os direitos

96 Para uma descrição um pouco mais pormenorizada da superação de obstáculos, ainda incompleta, à proteção dos direitos da mulher no sistema internacional de proteção aos direitos humanos, v. José Augusto Lindgren-Alves, *A arquitetura internacional dos direitos humanos*, p. 108-122.

humanos de metade da humanidade e se realiza geralmente na esfera privada, muitas vezes doméstica, não sendo obra do estado, os direitos humanos se tornam violáveis também por indivíduos e pela sociedade. Cabe, portanto, ao estado e às sociedades em geral, lutar por sua eliminação, no espaço público, no local de trabalho, nas práticas tradicionais e no âmbito da família[97].

Complementado pelo parágrafo 38 do Programa de Ação, essa visão abrangente fica ainda mais clara. Envolvendo, ademais dos direitos humanos *stricto sensu*, o direito humanitário das situações de conflito, com referência explícita aos estupros sistemáticos como instrumento de "limpeza étnica" (de que é uma modalidade a prática da gravidez forçada, utilizada na guerra da Bósnia[98]) e a escravidão sexual (empregada pelas forças de ocupação japonesas nas Filipinas, Coreia e outros territórios asiáticos, durante a Segunda Guerra Mundial, na forma das *comfort women*), o parágrafo 38 da Parte II declara e recomenda:

> *38. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos salienta particularmente a importância de se trabalhar no sentido da eliminação de todas as formas de violência contra as mulheres* na vida pública e privada, *da eliminação de todas as formas de assédio sexual, exploração e tráfico de mulheres, da eliminação de*

97 É verdade que a concepção tradicional dos direitos humanos como aqueles direitos violados pelo Estado já havia sofrido alterações históricas. Afinal, todos os crimes violam direitos humanos individuais. As agressões racistas individualizadas são crimes comuns, que caem na esfera dos direitos humanos se o Estado com elas compactuar. A diferença essencial da violência contra mulher se encontra na naturalidade com que tendia a ser encarada, fosse porque realizada na órbita doméstica, fosse porque decorrente de "usos e costumes" aceitos pela sociedade.

98 Segundo interpretação corrente durante a guerra da Bósnia-Herzegovina, um dos objetivos calculados dos estupros coletivos praticados por sérvios em mulheres muçulmanas (o de mulheres sérvias por bósnios muçulmanos também ocorreu, com incidência menor ou menos conhecida) seria o de nelas gerar filhos "cristãos" (a herança religiosa muçulmana se dá necessariamente pelo lado paterno). O efeito paralelo mais comum e menos reconhecido era o repúdio das próprias vítimas pelas comunidades de origem, quando a elas logravam voltar.

> *preconceitos sexuais na administração de justiça e da erradicação de quaisquer* conflitos que possam surgir entre os direitos da mulher e as consequências nocivas de determinadas práticas tradicionais ou costumeiras, do preconceito cultural e do extremismo religioso. *A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos apela à Assembleia Geral para que adote o projeto de declaração sobre a violência contra a mulher e insta os estados a combaterem a violência contra a mulher em conformidade com as disposições da declaração*[99]. *As violações dos direitos humanos da mulher em situação de conflito armado são violações dos princípios fundamentais dos instrumentos internacionais de direitos humanos e do direito humanitário. Todas as violações desse tipo, incluindo particularmente assassinatos,* estupros sistemáticos, escravidão sexual e gravidez forçada, *exigem uma resposta particularmente eficaz (grifos do autor).*

O terceiro parágrafo do artigo 18 da Declaração estabelece que os direitos humanos da mulher "devem ser parte integrante das atividades das Nações Unidas na área dos direitos humanos, que devem incluir a promoção de todos os instrumentos de direitos humanos relacionados à mulher". Repetitiva na forma e também aparentemente tautológica, essa orientação da Conferência de Viena modificou o tratamento dos direitos da mulher no âmbito da ONU, antes abordados apenas em item separado da agenda da III Comissão. Conforme essa determinação, desenvolvida na recomendação do parágrafo 37 da Parte II, os direitos humanos

99 Já então consensualmente aprovado no âmbito da Comissão dos Direitos Humanos, o projeto foi adotado sem voto pela Assembleia Geral em 20 de dezembro de 1993, que, pela Resolução no 48/104, proclamou a Declaração sobre a Violência contra a Mulher, um dos mais novos documentos normativos internacionais de natureza recomendatória.

da mulher passaram a integrar o "fulcro das atividades de todo o sistema das Nações Unidas", firmando-se, desde então, a coordenação entre, de um lado, os órgãos e agências do sistema voltados especificamente para esse tema, como a Comissão sobre a Situação da Mulher e o Unifem (Fundo das Nações Unidas para a Mulher), e, de outro, os órgãos e agências não específicas, como a Comissão dos Direitos Humanos, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), do sistema e do secretariado da ONU. Os relatores especiais da Comissão dos Direitos Humanos, por sua vez, passaram a ter a obrigação de atentar particularmente para as violações de direitos humanos da mulher, o mesmo ocorrendo, de acordo com o parágrafo 42 do Programa de Ação, com os órgãos de monitoramento de todos os tratados de direitos humanos, cabendo aos estados-partes de cada instrumento "fornecer informações sobre a situação *de jure* e *de facto* das mulheres em seus relatórios".

Várias outras recomendações são feitas nos parágrafos 36 a 44 com vistas ao fortalecimento da proteção aos direitos da mulher. De especial relevância para as conferências sociais que se seguiriam à Conferência de Viena na década de 1990 foi o parágrafo 41, concernente à saúde da mulher. Nele ocorre a única menção à Proclamação de Teerã, tanto em função do artigo 15 daquele documento de 1968, que condenava o *status* inferior das mulheres em várias partes do mundo como contrário à Carta das Nações Unidas e à Declaração Universal dos Direitos Humanos, como em virtude de seu artigo 16, que estabelecia o direito dos pais de determinarem livre e responsavelmente o número e o espaçamento dos filhos. Diz o parágrafo 41 do Programa de Ação de Viena:

> *41. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos reconhece a importância do usufruto de elevados padrões*

> *de saúde física e mental por parte da mulher durante todo seu ciclo de vida. No contexto da Conferência Mundial sobre a Mulher e da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, bem como da proclamação de Teerã de 1968, a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos reafirma, com base no princípio da igualdade entre mulheres e homens, o direito da mulher a uma assistência de saúde acessível e adequada e ao leque mais amplo possível de serviços de planejamento familiar, bem como ao acesso igual à educação em todos os níveis*.

Após a explicitação dos direitos da mulher como direitos humanos e com o respaldo da nova interpretação desses direitos, para cuja observância não apenas os estados, mas a totalidade de agentes societários tem um papel a desempenhar, a última parte do artigo 18 da Declaração de Viena contém apelo a "todos os governos, instituições e organizações governamentais e não governamentais" para a intensificação de esforços "em prol da proteção e promoção dos direitos humanos da mulher e da menina".

d) Grupos e categorias vulneráveis, racismo e xenofobia

Ademais dos direitos da mulher, os direitos de grupos minoritários e categorias vulneráveis, em particular os indígenas, os trabalhadores migrantes e as crianças, são objeto de longas passagens no documento final da Conferência Mundial sobre Direitos Humanos. Sobre os indígenas e as minorias étnicas, os dispositivos de Viena visam a assegurar-lhes o direito à própria cultura e aos meios para exercê-la, sem incentivar secessões a que o apego exagerado à ideia de autodeterminação poderia levar. A propósito das crianças, Viena apoia os conceitos, planos e metas da Cúpula Mundial de 1990, instando todos os países à ratificação e à aplicação da Convenção sobre os Direitos da Criança, recomendando

que até 1995 esse instrumento internacional de direitos humanos conseguisse adesão universal[100]. A única categoria de indivíduos vulneráveis que não chegou a ser tratada na Conferência de 1993 foi a dos idosos, por absoluta falta de tempo. A omissão é particularmente sensível à luz das atenções que os idosos vêm recebendo ultimamente, e com justiça, em muitos países. Até porque as tendências demográficas ora predominantes em quase todos os continentes indicam um incremento populacional sensível de cidadãos idosos.

Para a defesa desses grupos e categorias de pessoas, assim como para combater os fenômenos do racismo e da xenofobia, as disposições de Viena procuram essencialmente incentivar a ratificação e implementação das convenções existentes, assim como a observância das declarações internacionais respectivas. Elas impõem aos estados a adoção de medidas legislativas e administrativas pertinentes e a aplicação de punições legais aos infratores. Essas obrigações normativas são reiteradas no Programa de Ação, juntamente com a recomendação de que sejam estabelecidas instituições nacionais voltadas para esse fim.

O parágrafo 22, na subseção sobre o racismo, xenofobia e outras formas de intolerância, reflete a preocupação da conferência com agressões recentes e crescentemente disseminadas, instando os governos a enfrentarem "a intolerância e formas análogas de violência baseadas em posturas religiosas ou crenças, incluindo práticas de discriminação contra as mulheres e a profanação de locais religiosos...". Mais inovador (e com efeito referencial importante para o Tribunal Penal Internacional que iria ser estabelecido em 1998 pela Conferência de Roma), o parágrafo 23, nessa mesma subseção, estabelece a responsabilidade individual

100 Em 1995 a maioria esmagadora dos estados já havia aderido à Convenção sobre os Direitos da Criança. Ao se escreverem estas linhas, em 1999, apenas dois países, os Estados Unidos e a Somália, ainda não a ratificaram. Muitos dos estados-partes fizeram-no, porém, com reservas.

das pessoas que cometem ou autorizam atos de limpeza étnica, determinando que "a comunidade internacional deve empreender todos os esforços necessários para entregar à justiça as pessoas legalmente responsáveis por essas violações". Na sua sequência, o parágrafo 24 apela a todos os estados para a adoção de "medidas imediatas, individual ou coletivamente, para combater a prática da limpeza étnica" (o que poderia ser interpretado como endosso antecipado ao tipo de ingerência humanitária que iria ocorrer, com enorme atraso, mas com aval da ONU, em Ruanda, em 1994, e, de maneira muito questionada, pela Otan, sem aval da ONU, no Kosovo, em 1999), dispondo simultaneamente que as vítimas da limpeza étnica têm direito a reparações "adequadas e efetivas".

O progresso verificado no desmantelamento do regime do *apartheid* sul-africano é registrado no artigo 16 da Declaração. No Programa de Ação o assunto é retomado pelo parágrafo 19, que reitera prioridade para a eliminação da discriminação racial, "particularmente em suas formas institucionalizadas", a que se agregam "as formas e manifestações contemporâneas de racismo".

e) A atuação das organizações não governamentais

Com diversas referências no texto às organizações não governamentais de auxílio humanitário e de direitos humanos em geral, inclusive na forma de apelos para que elas atentem para problemas específicos como os da mulher e os da criança (parágrafo 52 do Programa de Ação), a Conferência de Viena reconhece indiretamente, em diversas passagens, a validade da atuação dessas organizações. Mais direta e pormenorizadamente, o artigo 38 da Declaração afirma:

> *38. 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. (...) Reconhecendo que a responsabilidade primordial pela adoção de normas cabe aos estados, aprecia também a contribuição oferecida por organizações não governamentais nesse processo. (...) As organizações não governamentais devem ter liberdade para desempenhar suas atividades na área dos direitos humanos sem interferências, em conformidade com a legislação nacional e em sintonia com a Declaração Universal dos Direitos Humanos.*

Nas partes aqui omitidas desse longo artigo, o texto louva o papel das ONGs na conscientização e na educação sobre os direitos humanos; recomenda o diálogo e a cooperação entre os governos e elas; declara que as ONGs e seus integrantes devem gozar de proteção na legislação nacional.

À luz das reservas de muitos países a essas entidades da sociedade civil, privadas mas com objetivos públicos, naturalmente principistas e pouco permeáveis a pressões políticas ou preocupações de outra ordem, o reconhecimento consensual de Viena, além de inédito, foi extremamente abrangente. A redação do artigo 38, ademais de aceitar sua ação de monitoramento, reconhece às ONGs o papel de inspiradoras da própria normatividade da matéria, procurando garantir-lhes liberdade e proteção legal para o desempenho de suas funções. Esse aspecto de sua proteção é reforçado pela recomendação, no parágrafo 94 do Programa de Ação, de que seja finalizado com urgência e adotado o "projeto de declaração sobre o direito e a responsabilidade dos indivíduos, grupos e órgãos da sociedade de promover e proteger os direitos humanos e liberdades fundamentais universalmente reconhecidos". Tal projeto de declaração dos "direitos dos protetores de direitos" vinha sendo negociado desde 1985 no âmbito de Grupo de Trabalho da Comissão dos Direitos Humanos, sem perspectivas

de chegar a termo em futuro previsível. A despeito das dificuldades que ainda perduraram por algum tempo, foi ele finalmente completado e adotado pela Comissão dos Direitos Humanos em 1998, transformando-se, pela Resolução n. 53/144 da Assembleia Geral na mais nova Declaração existente no sistema das Nações Unidas[101].

Com lógica aparentada à do reconhecimento do papel das ONGs, o artigo 39 da Declaração, que se segue àquele pertinente à atuação dessas entidades, aborda "a importância de se dispor de informações objetivas, responsáveis e imparciais sobre questões humanitárias e de direitos humanos", incentivando os meios de comunicação a participarem mais ativamente nesse esforço, devendo para isso contar também com liberdade e proteção legal.

Enquanto o reconhecimento formal da importância das ONGs de direitos humanos no artigo 38 foi uma clara vitória dos países liberais e tem sido amplamente referido como uma das inegáveis "conquistas" da Conferência de Viena, outro dispositivo congênere, igualmente relevante e de interesse para o conjunto da humanidade tende a passar sintomaticamente despercebido. Trata-se do parágrafo 73 do Programa de Ação, que se segue a recomendação sobre o prosseguimento de consultas internacionais sobre os obstáculos ao direito ao desenvolvimento. Precisamente porque menos conhecido, sua repetição aqui é oportuna. Diz ele:

> *73. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos recomenda que as organizações não governamentais e outras organizações de base, ativas na área do*

101 Sugerida incialmente em 1980 pelo Canadá, tendo em mente particularmente as perseguições a dissidentes nos países socialistas do Leste Europeu, a Declaration on the Right and Responsibility of Individuals, Groups and Organs of Society to Promote and Protect Universally Recognized Human Rights and Fundamental Freedoms, adotada pela Assembleia Geral em 9 de dezembro de 1998, adquiriu nestes tempos pós-Guerra um novo sentido: ademais de proteger dissidentes individuais em regimes opressivos, ela estimula a organização de entidades associativas para a promoção e proteção dos direitos humanos, cabendo aos estados assegurar-lhes liberdade, comunicação "with non-governmental and intergovernmental organizations", assim como proteção legal.

> *desenvolvimento e/ou dos direitos humanos, sejam habilitadas a desempenhar um papel substancial, em nível nacional e internacional, no debate e nas atividades relacionadas ao desenvolvimento e, em regime de cooperação com os governos, em todos os aspectos pertinentes da cooperação para o desenvolvimento.*

Se na prática dos estados e das instituições financeiras internacionais esse tipo de participação e diálogo ainda é limitado, pelo menos nas conferências seguintes da década de 1990, ele ocorreu de forma bastante intensa.

f) O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos e o Tribunal Penal Internacional

Dentro do conjunto de recomendações agrupadas sob o título "Aumento da Coordenação do Sistema das Nações Unidas na Área dos Direitos Humanos" do Programa de Ação, o último e longo subtítulo não podia ser mais explícito: "Adaptação e fortalecimento dos mecanismos das Nações Unidas na área dos direitos humanos, incluindo a questão da criação de um Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos". A explicitação, exigida pelos defensores da ideia dessa criação para que ela não fosse esquecida ou dada como derrotada, era evidência das divergências sobre a matéria, a respeito da qual a Conferência de Viena não pôde adotar posição definitiva.

Sugerida na fase preparatória pela Anistia Internacional, que parecia ter em mente o exemplo do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (Acnur), a proposta de estabelecimento desse novo cargo foi, muito provavelmente, a questão mais controvertida e discutida de todo o encontro de Viena. Assumida e vigorosamente propugnada pelo Grupo Ocidental, com apoio das ONGs, a proposta era encarada por determinados países do Sul

como uma iniciativa intrusiva. Aos adversários da ideia, a figura de um Alto Comissário parecia ser vista como um mecanismo a ser "teleguiado" pelo Ocidente desenvolvido para o controle exclusivo de direitos civis e políticos no Terceiro Mundo, ameaçador às soberanias nacionais, aparentado às sugestões, por eles igualmente rejeitadas, de diplomacia preventiva.

Radicalmente objetada por algumas delegações e considerada por outras condições *sine qua non* para a aceitação de todo o documento, após longas deliberações a ideia foi, afinal, transferida à consideração da Assembleia Geral, conforme sugerido pelos países latino-americanos e caribenhos na reunião preparatória regional de São José[102], logrando seus defensores em Viena apenas atribuir ao assunto caráter de prioridade. Enquanto o parágrafo 17 do Programa de Ação forma um introito generalista sobre a necessidade de adaptação dos mecanismos das Nações Unidas "às necessidades presentes e futuras de promoção e defesa dos direitos humanos", o parágrafo 18, sobre a criação do Alto Comissariado, diz:

> *18. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos recomenda à Assembleia Geral que, ao examinar o relatório da Conferência em sua quadragésima oitava sessão, comece, com prioridade, a consideração da questão do estabelecimento de Alto Comissariado para os Direitos Humanos, para promover e proteger todos os direitos humanos.*

102 A maioria dos países latino-americanos, entre os quais o Brasil, não se opunha à ideia. Alguns, como a Costa Rica, defendiam-na de maneira tão vigorosa que os poucos a ela veementemente contrários tiveram que ceder terreno ao país anfitrião, recomendando a transferência da matéria à consideração da Assembleia Geral, de maneira tortuosa. Dizia o texto da Declaração de São José, de 22 de janeiro de 1993, em seu artigo 25: "Propomos que a Conferência Mundial considere a possibilidade de solicitar à Assembleia Geral que estude a viabilidade de se estabelecer um Comissariado Permanente para os Direitos Humanos nas Nações Unidas" (Relatório da Reunião Regional Latino-Americana e Caribenha Preparatória da Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, documento das Nações Unidas A/CONF.157/LACRM/15, de 11 de fevereiro de 1993).

As divergências ainda se prolongaram na Assembleia Geral, em fins de 1993, menos sobre a ideia da criação dessa nova autoridade do que para a definição de suas atribuições. Após nova rodada de negociações intensas em Nova York, no âmbito da III Comissão, o posto de Alto Comissário para os Direitos Humanos foi estabelecido pela Resolução n. 48/141, de 20 de dezembro de 1993. Essa nova autoridade, designada pelo secretário-geral para mandato de quatro anos, renovável apenas uma vez, coordena hoje todas as ações das Nações Unidas na área dos direitos humanos. Sua semelhança com o Acnur fica, todavia, exclusivamente no nome: não dispõe de orçamento próprio, nem de sede separada ou corpo de funcionários numeroso e exclusivo.

Com trabalho comprovadamente construtivo, a figura do Alto Comissário para os Direitos Humanos deixou rapidamente de ser encarada como um instrumento distorcido, mecanismo seletivo ou ameaça intrusiva. Tem sido vista, ao contrário, desde seu estabelecimento, primeiramente na pessoa do equatoriano Ayala Lasso, em seguida da irlandesa Mary Robinson, de maneira positiva por praticamente todos os países, inclusive por aqueles que em Viena mais se opunham à ideia.

Menos discutida em Viena porque ainda mais polêmica, com probabilidade de acolhida praticamente nula, foi a proposta, também veiculada na fase preparatória da conferência, da constituição de um Tribunal Internacional para os Direitos Humanos. A ideia era, na verdade, antiga. Remontava ao fim da Segunda Guerra Mundial e se inspirava aparentemente nos tribunais de Nuremberg e de Tóquio, pelos quais os Aliados processaram e puniram os alemães e japoneses responsáveis por "crimes contra a humanidade" – noção que se firmou nessa época, em função desses julgamentos. Não tendo sido formulada de maneira sequer minimamente consistente, a ideia foi apenas mencionada por

algumas delegações, embora muito referida pela imprensa e por ONGs, não chegando a ficar claro se constituía iniciativa voltada exclusivamente para os direitos humanos. De qualquer forma, sem maiores deliberações sobre o assunto, a conferência enviou em seu lugar, uma mensagem de apoio à Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas, que vinha longamente elaborando um projeto de Código de Crimes contra a Paz e a Segurança Internacional, a servir de base, em princípio, para a criação de um possível Tribunal Penal Internacional. A mensagem aparece no parágrafo 92 do Programa de Ação, pelo qual a conferência recomenda que a Comissão dos Direitos Humanos procure aprimorar a aplicação dos instrumentos internacionais existentes "e encoraja a Comissão de Direito Internacional a continuar seus trabalhos visando ao estabelecimento de um tribunal penal internacional".

Quase imperceptível num documento tão longo, a mensagem de Viena sobre o assunto pode ou não ter surtido efeito junto à Comissão de Direito Internacional. De qualquer forma, o fato importante é que o código de crimes por ela longamente negociado foi logo depois concluído e o Tribunal Penal Internacional, instituição extraordinariamente inovadora no sistema das relações internacionais ainda baseado no conceito de soberanias, afinal, aprovado, com poucos votos negativos, pela Conferência de Roma de 1998. Tendo por precursores mais próximos os tribunais estabelecidos pelo Conselho de Segurança especificamente os crimes registrados nos conflitos da Bósnia e de Ruanda, o Tribunal Penal Internacional criado pela Conferência de Roma de caráter permanente e abrangência genérica, é instituição limitada, sobretudo pela recusa dos Estados Unidos em aceitar sua jurisdição. Tem, contudo, no papel, atribuições significativas na área dos direitos humanos quando as violações se confundem com atos táticos de guerra, como na limpeza étnica ou outras brutalidades assemelhadas.

g) Racionalização do sistema

Grande parte dos dispositivos recomendatórios dizem respeito à racionalização do sistema internacional de proteção aos direitos humanos em seu formato existente, conforme evidencia o título A da Parte II do documento final de Viena: "Aumento da Coordenação do Sistema das Nações Unidas na área dos Direitos Humanos".

O subtítulo sobre "Recursos", que agrupa quatro parágrafos, tinha por finalidade precípua assegurar ao Centro das Nações Unidas para os Direitos Humanos recursos orçamentários e pessoal condizentes com o acréscimo de suas funções. Isto porque as dotações respectivas, em contraste com a crescente demanda de ações incessantemente exigidas desse setor do secretariado, recebia alocações inferiores a 1% do orçamento regular de toda a Organização. As discussões sobre a matéria foram complexas. Todos se declaravam, em princípio, favoráveis ao acréscimo das dotações, mas os países do Terceiro Mundo não desejavam que ele pudesse resultar de cortes em áreas voltadas para a cooperação econômica. Por outro lado, nas deliberações pertinentes da V Comissão da Assembleia Geral, praticamente todas as delegações, inclusive as do Ocidente, por descoordenação com as decisões aceitas na área dos direitos humanos, tendiam a desconsiderar propostas de aumento das dotações para o tema. As recomendações de Viena praticamente não alteraram esse quadro. Mais êxito parecem ter tido as sugestões da conferência para que fossem aumentadas as contribuições voluntárias aos fundos fiduciários utilizados pelo Centro para os Direitos Humanos para programas específicos, todos os quais orientados para direitos "de primeira geração". Os parágrafos do subtítulo "Centro para os Direitos Humanos" também mencionam os fundos voluntários e a conveniência de sua expansão. Aí o enfoque principal é, porém, o de fortalecer o Centro

como unidade coordenadora das atividades do sistema de proteção aos direitos humanos por meio do monitoramento de violações. Esse objetivo transparece no parágrafo 15, que recomenda o fornecimento ao Centro de "meios adequados para o sistema de relatores temáticos e por países, peritos, grupos de trabalho e órgãos criados em virtude de tratados" (os denominados *treaty bodies*, incumbidos do exame de relatórios de países e, em certos casos, petições individuais).

Em matéria de racionalização, um dos dispositivos mais importantes – talvez o mais importante de todos – encontra-se no parágrafo 3º do mesmo título "A", pelo qual a conferência insta as organizações regionais e instituições financeiras e de apoio ao desenvolvimento "a avaliarem o impacto de suas políticas e programas sobre a fruição dos direitos humanos". É sabido que os programas e projetos financiados pelo Banco Mundial, pelo Banco Interamericano para o Desenvolvimento e pelo próprio Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), sempre tenderam a concentrar suas preocupações somente nos aspectos "desenvolvimentistas" e no equilíbrio financeiro dos estados, ignorando os efeitos que os respectivos programas pudessem ter para o respeito e a aplicação dos direitos humanos. Desde a Conferência de Viena algum ingrediente nessa esfera passou a ser considerado por essas instituições e agências, muito especialmente pelo Pnud. De um modo geral, porém, os direitos humanos levados em conta são apenas os "de primeira geração", civis e políticos. O chamado "consenso de Washington", prevalecente mais sensivelmente no FMI, ao valorizar obsessivamente o equilíbrio das finanças e a liberdade do mercado, não subscreve a noção da indivisibilidade dos direitos.

Vinculados à ideia de racionalização do sistema, mas partindo do pressuposto essencial de que a primeira responsabilidade em

matéria de direitos humanos incumbe aos estados nacionais, vários dispositivos do Programa de Ação procuram aumentar a cooperação das Nações Unidas com os governos, com vistas ao aprimoramento interno das instituições destinadas a assegurar o funcionamento do estado de direito. Agrupados sob o título "C". "Cooperação, desenvolvimento e fortalecimento dos Direitos Humanos", tais dispositivos vão desde as recomendações mais vagas, de que se dê "prioridade à adoção de medidas nacionais e internacionais para promover a democracia, o desenvolvimento e os direitos humanos" (parágrafo 66), "para promover uma sociedade civil pluralista e proteger os grupos vulneráveis" e em apoio a "solicitações de governos para a realização de eleições livres e justas" (parágrafo 67), a outras mais concretas, destinadas a fortalecer os serviços de consultoria e assistência técnica do Centro para os Direitos Humanos (parágrafo 68).

De iniciativa brasileira foi a proposta de estabelecimento de um "programa abrangente, no âmbito das Nações Unidas, para ajudar os estados na tarefa de criar ou fortalecer estruturas nacionais adequadas que tenham um impacto direto sobre a observância dos direitos humanos e a manutenção do estado de direito" (parágrafo 69). De acordo com esse dispositivo – e com a ideia brasileira – o Centro para os Direitos Humanos deveria "oferecer, mediante solicitação dos governos, assistência técnica e financeira a projetos nacionais de reforma de estabelecimentos penais e correcionais, de educação e treinamento de advogados, juízes e forças de segurança em direitos humanos e em qualquer outra esfera de atividade relacionada ao bom funcionamento da justiça" (*idem*). Com base nessa recomendação, o parágrafo 70 solicitava ao secretário-geral a elaboração de alternativas, a serem examinadas pela Assembleia Geral, "para o estabelecimento, estrutura, modalidades operacionais e financiamento do programa proposto".

Financiamento é, como sempre, o aspecto problemático de qualquer iniciativa, por mais reconhecidamente útil. O programa de apoio existe, como, a rigor, já existia, sob a rubrica dos serviços de assessoramento do Centro das Nações Unidas para os Direitos Humanos, mas não com o escopo contemplado pelo Brasil e endossado pela Conferência de Viena. Limita-se, na prática, a realizar, quando instado, pequenos cursos para policiais e agentes de segurança, a organizar seminários para advogados e juízes, a orientar, de maneira muito genérica, a elaboração dos relatórios nacionais devidos aos órgãos de monitoramento de pactos e convenções (os *treaty bodies*). Nunca dispôs de verbas e pessoal suficiente, nem os recebeu depois de 1993, a ponto de transformar-se no "programa abrangente" que se tinha imaginado em apoio às instituições dos países solicitantes. Na medida em que dentro da ONU não se conseguem os meios necessários a um programa de cooperação relevante com os países que dela precisam, soa contraditório e inócuo junto aos países em desenvolvimento, com suas conhecidas dificuldades orçamentárias, o parágrafo 74, pelo qual a conferência apela "aos governos, órgãos competentes e instituições" para que aumentem os recursos aplicados no "desenvolvimento de sistemas jurídicos eficazes para proteger os direitos humanos e em instituições nacionais atuantes nessa esfera". Mais consequente, pelo menos no Brasil, foi o parágrafo 91, proposto pela Austrália, pelo qual a conferência recomendava a cada estado a elaboração de um "plano nacional de ação" que identificasse medidas que pudessem "melhor promover e proteger os direitos humanos" dentro da respectiva jurisdição. O Programa Nacional de Direitos Humanos, lançado no Brasil em 1996, é decorrência direta dessa recomendação e constitui até hoje o projeto mais amplo e ambicioso adotado sobre a matéria em nível nacional.

Na área da educação, finalmente, objeto do título "D" do Programa de Ação, a Conferência de Viena recomenda, pertinentemente, aos estados, em primeiro lugar, que "empreendam todos os esforços necessários para erradicar o analfabetismo", para dizer em seguida que a educação deve ser orientada "no sentido de desenvolver plenamente a personalidade humana e fortalecer o respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais". Solicita, nesse sentido que todos os estados e instituições "incluam os direitos humanos, o direito humanitário, a democracia e o estado de direito" como matérias curriculares, "em procedimentos formais e informais" (parágrafo 79). O parágrafo 80 estipula que a educação sobre direitos humanos

> *deve incluir a paz, a democracia, o desenvolvimento e a justiça social, tal como previsto nos instrumentos internacionais, para que seja possível conscientizar e sensibilizar todas as pessoas em relação à necessidade de fortalecer a aplicação universal dos direitos humanos.*

É curioso e, no mínimo, sintomático que a menção a esses elementos, em particular a expressão "justiça social", tenha precisado da referência adicional aos instrumentos internacionais que os preveem.

Após a sugestão programática da inclusão dos direitos humanos como disciplina de ensino em todos os países, a maior novidade de Viena nessa área foi a recomendação de que a ONU considerasse a proclamação de uma década para a educação em direitos humanos. A Década foi proclamada pela Assembleia Geral, em 23 de dezembro de 1994, tendo-se iniciado, nos termos da Resolução n. 49/184, em 1º de janeiro de 1995.

4.8. Viena e o Brasil

A Conferência de Viena sobre Direitos Humanos propiciou para o Brasil, desde a fase preparatória, a consolidação do processo de aproximação entre o governo e a sociedade civil na busca de objetivos comuns.

Iniciada pouco a pouco desde o restabelecimento da democracia em meados da década de 1980, essa aproximação, na área dos direitos humanos, ganhou forte impulso com a realização, em abril de 1993, de seminário havido no Palácio Itamaraty, em Brasília, envolvendo os ministérios das Relações Exteriores e da Justiça, a Procuradoria-Geral da República, o Poder Legislativo, o mundo acadêmico e organizações não governamentais, com o objetivo de se alinhavarem posições comuns para o encontro mundial, a ocorrer dois meses depois. Inaugurado pelo então chanceler Fernando Henrique Cardoso, tendo como copresidente o ministro da Justiça, dr. Maurício Corrêa, o seminário, com debates francos e esclarecedores, evidenciou claramente a coincidência de preocupações e aspirações entre todos os participantes, não somente com relação à conferência. Abriu o caminho para um diálogo profícuo sobre a matéria, que se traduziu de início, *inter alia*, na cooperação do mundo universitário com o governo na elaboração dos relatórios do Brasil aos órgãos de monitoramento dos pactos e convenções sobre direitos humanos[103].

Em Viena esse diálogo se manteve em todas as oportunidades, ficando decidido entre o chefe da Delegação brasileira, o ministro

103 Foi nos encontros paralelos propiciados por esse seminário que se discutiu pela primeira vez a possibilidade de o Itamaraty recorrer ao Núcleo de Estudos da Violência da USP para a preparação da minuta de seu primeiro relatório ao Comitê dos Direitos Humanos, previsto no Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (artigo 40), a que o Brasil havia aderido em 1992. Como resultado dessa cooperação, o relatório inicial brasileiro foi encaminhado à ONU em 1994 (e divulgado no Brasil, na forma de livro, em 1995 - *Relatório Inicial Brasileiro Relativo ao Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos de 1966*, Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão/Instituto de Pesquisas de Relações Internacionais).

Maurício Corrêa, e as ONGs brasileiras lá representadas, o estabelecimento de um foro permanente governo-sociedade civil, a se reunir regularmente após a Conferência Mundial. Os encontros ocorreram, conforme acertado, dando ensejo a diversas iniciativas adotadas no âmbito interno.

A iniciativa mais abrangente tomada no Brasil em consequência da Conferência Mundial de 1993 ocorreu já no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso: o lançamento, em 13 de maio de 1996, do Programa Nacional de Direitos Humanos. Anunciado pelo presidente da República em 7 de setembro de 1995 e elaborado sob a responsabilidade do dr. José Gregori, então chefe de Gabinete do ministro da Justiça, dr. Nelson Jobim, com relatoria a cargo do professor Paulo Sérgio Pinheiro, da Universidade de São Paulo, que coordenou a ampla parceria na matéria entre o governo e a sociedade civil, o Programa Nacional responde à recomendação do parágrafo 71 da Parte II da Declaração e Programa de Ação de Viena, é composto de mais de duas centenas de ações em áreas diversas, internas e externas, muitas já concretizadas.

Ninguém que acompanhe a matéria poderá, de boa-fé, deixar de reconhecer o impacto positivo que a Conferência de Viena teve e ainda tem na situação brasileira. Evidentemente, isso não quer dizer que os direitos humanos no Brasil sejam plenamente respeitados. Até porque, conforme a própria Declaração e Programa de Ação assinala, o gozo efetivo dos direitos humanos ultrapassa a determinação exclusiva de governos individualizados, até mesmo nas sociedades mais ricas. Medidas legais e administrativas são necessárias, assim como a disseminação de uma cultura coerente de direitos humanos, que somente pode ser construída aos poucos. O Programa Nacional de Direitos Humanos representa um passo importante para o atendimento dessas necessidades. Outros fatores escapam totalmente ao que ele pode e se propõe atingir. Até

porque muitos desses fatores não se conformam à territorialidade do estado, num mundo crescentemente interligado por forças difusas, ainda totalmente incontroladas, raramente inspiradas pela ética. Como disse o dr. José Gregori em 1999, já nas novas funções de secretário de estado para os Direitos Humanos, criadas pelo governo em consequência do Programa Nacional:

> *Para a obtenção de propostas efetivas na batalha pelos direitos humanos, o Brasil atua em total transparência, em diálogo com a comunidade internacional. Mas é necessário que a comunidade internacional também se disponha a construir um novo instrumental que vá além dos tratados existentes. É necessário que ela se disponha a enfrentar seriamente os efeitos colaterais da globalização, em tudo o que ela vem acarretando em matéria de desequilíbrios e de exclusão, seja na parte tipicamente dos direitos humanos clássicos, seja na parte dos direitos sociais, econômicos e culturais, afetados mais fortemente pelos efeitos negativos dos fluxos financeiros e dos ataques especulativos*[104].

4.9. Conclusão retrospectiva

Examinada com atenção no final da década de 1990, a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos se afigura mais significativa do que em 1993. É inegável que muitos governos a louvaram de pronto como um acontecimento marcante. Alguns chegaram a falar, de maneira um tanto forçada, num "espírito de Viena", que deveria ser mantido (na verdade, embora os resultados diplomáticos tenham sido surpreendentemente positivos, o clima das negociações não chegou a ser construtivo, muito menos

104 José Gregori, "Da Declaração Universal dos Direitos Humanos", *in Algumas reflexões sobre direitos humanos no Brasil*, Governo Federal, Ministério da Justiça, Secretaria de Estado dos Direitos Humanos e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 1999, p. 23-24.

exemplar). Menos apreciativas porque naturalmente desejavam afirmações precisas e recomendações definitivas, a imprensa e as ONGs mais influentes admitiam a ocorrência de alguns avanços no documento final, mas davam a entender, na época, que o evento fora decepcionante. Não compreendiam – ou não queriam aceitar – que, nas circunstâncias presentes, Viena alcançara o máximo possível. O consenso obtido para matérias tão polêmicas havia não somente evitado retrocessos no sistema internacional de proteção aos direitos humanos, mas também aberto o caminho para desenvolvimentos impensáveis pouco tempo antes. O próprio reconhecimento formal do papel das ONGs constituía um marco sem precedentes, que facilitaria sua participação mais direta nas demais conferências da década.

Em 1993 não se poderia notar que, depois da Conferência de Viena, de forma mais nítida do que na sequela da Rio-92, as organizações de direito privado voltadas para os direitos humanos ou qualquer outra causa social iriam fortalecer-se em quase todos os países como parceiras importantes; que a ideia de parceria entre governos e sociedade civil tornar-se-ia a tônica de todos os programas aprovados nas conferências sobre temas globais; que as organizações humanitárias atuantes em defesa das vítimas de conflitos armados não mais seriam objeto das restrições conceituais anteriores. Sentia-se, por experiências recentes, que o Direito Internacional Humanitário e o Direito Internacional dos Direitos Humanos tendiam a confundir-se na realidade contemporânea. Intuía-se, sem muita certeza, que os direitos humanos haviam alcançado um novo patamar nas preocupações políticas. Mas não se podia saber, então, que eles seriam erigidos, como o foram, em ponto nevrálgico da segurança internacional do mundo pós-Guerra Fria[105].

105 Como observa Andrew Hurrell, com exceção da intervenção justificada pelo caso "clássico" internacional da invasão do Kuwait pelo Iraque, a maioria das operações determinadas pelo Conselho

Se, para esses aspectos de nossa contemporaneidade, a Conferência de Viena foi quase profética, fornecendo, direta ou indiretamente, base documental para ações necessárias – ainda que às vezes desastrosas – numa situação estratégica que apenas se insinuava, ela também o foi naquilo que não se logrou obter. A Conferência de 1993 falou muito de democracia. Hoje a "onda democratizante" encontra-se em fase de refluxo. Mas Viena não apresentou a democracia representativa como panaceia autossuficiente para os males da humanidade. Perante os efeitos colaterais da globalização incontrolada, sua afirmação do direito ao desenvolvimento e suas recomendações na área da indivisibilidade dos direitos fundamentais permanecem, pelo menos, como uma espécie de *caveat* para o que vem ocorrendo no mundo em matéria de exclusão social, marginalização, fluxos migratórios e aumento de criminalidade.

Para os defensores da globalização como ideologia, a liberdade do mercado conduziria à democracia. Hoje está comprovado que isso não é verdade. A eficiência e a competitividade podem ser importantes, mas não observam direitos. Convivem, ao contrário, perfeitamente com sua violação, numa simbiose absurda. Não é Marx nem Foucault, mas George Soros quem denuncia, no presente, a "aliança prevalecente na política entre os fundamentalistas do mercado e os fundamentalistas religiosos"[106].

de Segurança no período pós-Guerra Fria (Somália, Norte do Iraque, Ruanda, a ex-Iugoslávia e Haiti) "expandem a noção de "segurança e paz internacionais". E essa expansão se dá "pela inclusão dos direitos humanos e de preocupações humanitárias dentro do compasso das ameaças à paz e à segurança internacionais", ao abrigo do capítulo VII da Carta das Nações Unidas ("Sociedade internacional e governança global", *In: Lua Nova* no 46, Cedec, S. Paulo, 1999, p. 62-63). Por mais controversa que tenha sido a ação da Otan contra a Iugoslávia a propósito do Kosovo, é evidente que ela se enquadra na mesma tendência. E o mesmo se aplica à força de paz para o Timor Leste, na sequência dos massacres do período imediatamente posterior ao *referendum* de 1999.

106 George Soros, *The crisis of global capitalism*, New York, Public Affairs, 1998, p. 231.

Os pensadores chamados "pós-estruturalistas" procuraram demostrar, com abundância de argumentos, as ciladas da Razão moderna no discurso universalista. Aprofundando a corrente autocrítica da Ilustração, que remonta a Rousseau e a Marx, denunciaram a dissimulação do Poder sob o manto do Direito. Mas nunca se rebelaram contra a ideia de direitos fundamentais, "burgueses" ou "proletários". Foi, afinal, em sua defesa que desenvolveram as análises, muitas vezes conducentes a becos sem saída, hoje predominantes no pensamento social. Sabiam que os direitos humanos são demasiado preciosos para serem manipulados num sistema "humanista" largamente imperfeito.

A Conferência de Viena foi inquestionavelmente importante para a afirmação dos direitos humanos no discurso contemporâneo. Eles nunca tiveram no passado o apelo planetário que têm tido atualmente. O problema é não se permitir que os direitos, da maneira que vêm sendo "aplicados", não sejam uma vez mais utilizados, na *épistémè* pós-moderna, economicamente globalizada e culturalmente antiuniversalista, como disfarce legitimante de um sistema universal falsamente livre, ético na fachada e desumano no conteúdo.

CAPÍTULO 5
A CONFERÊNCIA DO CAIRO SOBRE POPULAÇÃO E DESENVOLVIMENTO E O PARADIGMA DE HUNTINGTON

5.1. Introdução

Uma vez ultrapassadas, pela evidência dos fatos, as discussões político-doutrinárias em torno do "fim da História" tal como concebido por Francis Fukuyama em 1989[107], o artigo de Samuel Huntington sobre o choque das civilizações[108] foi, muito provavelmente, o ensaio teórico de relações internacionais mais influente dos anos 90. Nele se definia, em substituição ao modelo bipolar político-ideológico prevalecente no período 1945-1989, um novo paradigma de comportamento e conflito entre as nações, baseado nas culturas erigidas sobre as grandes religiões.

Publicado no verão setentrional de 1993, o artigo logo provocou reações entre os estudiosos da matéria, geralmente contra a argumentação exposta. A maioria contestava o modelo por enfoques não abordados explicitamente por Huntington, fosse

107 V. nota 1 do capítulo 1.

108 V. nota 3 do capítulo 1.

apontando outras tendências contemporâneas extraculturais mais indicativas do aprofundamento do fenômeno da globalização econômica, fosse enquadrando-o como simples variante do paradigma do realismo[109]. No entanto, poucos parecem ter percebido – nem o próprio Huntington na primeira tréplica publicada[110] – que o teste mais próximo do modelo por ele visualizado iria ser oferecido pela Conferência do Cairo de 1994. E que nela ficaria patente um tipo de aliança estratégica não prevista na esfera das culturas, assim como uma outra possibilidade de divisão do mundo cruzando as fronteiras das grandes civilizações.

Terceiro grande conclave mundial da década de 1990, a Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento, celebrada no Cairo de 5 a 13 de setembro de 1994, inscreveu-se no amplo conjunto de iniciativas sob a égide das Nações Unidas sobre temas de incidência universal, convocadas com o propósito de melhor adequar o planeta para o século XXI. Refletiu, assim, naturalmente, as principais tendências verificadas nas relações internacionais da época contemporânea, trazendo à luz, simultaneamente, outros paradigmas, encobertos até então pelos diferentes fatores que já se haviam apresentado mais imediata e visivelmente com o fim das rivalidades ideológicas entre capitalismo e comunismo.

Cercada de sensacionalismo em função da ampla e natural divulgação pelos *media* das posições divergentes que inevitavelmente se apresentam por ocasião de eventos congêneres, a Conferência do Cairo produziu exagerada celeuma antes de sua

109 O número imediatamente posterior da *Foreign Affairs* trazia várias réplicas ao ensaio de Huntington. Essa polêmica foi editada no Brasil pela revista *Política Externa,* vol. 2, no 4, da Paz e Terra, mar-abr-mai 1994. Entre os textos brasileiros sobre o assunto, v. José R. Novaes Chiappin, "O paradigma de Huntington e o realismo político", In: *Lua Nova* no 34, CEDEC, 1994.

110 Samuel Huntington, "Civilizações ou o quê? Paradigmas do mundo pós-Guerra Fria", trad. Lúcia Boldini, *Política Externa, ibid.*

realização, traduzida em polêmicas acaloradas dentro de quase todos os países, entre os quais e o Brasil.

As apreensões podem ser compreendidas com naturalidade em vista de alguns subtemas inerentes à questão populacional, os quais, a par da abordagem macroestrutural, envolvem necessariamente conceitos e valores de foro íntimo e conteúdo ético, como a família, a procriação e os direitos individuais. Exagerado foi o nível de estridência das preocupações prévias às deliberações do Cairo, magnificadas pelo desconhecimento ou por leituras superficiais dos textos em discussão. Afinal, se comparada com a Conferência do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, e com a Conferência de Viena sobre Direitos Humanos, a preparação para a Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento foi relativamente tranquila. Talvez por isso não tenha captado a atenção de Samuel Huntington[111].

Diferentemente do que havia ocorrido com as outras duas grandes conferências da década (mas não com a Cúpula precursora sobre a Criança), a agenda para a do Cairo fora estabelecida sem maiores dificuldades, e o projeto de documento a ser por ela adotado, discutido nas sessões do Comitê Preparatório no período 1991-1993, continha poucas passagens entre colchetes – os colchetes significando sempre a inexistência de consenso. Em vista desse fato, as delegações presentes na capital egípcia, ao deliberarem sobre o formato da conferência, não consideraram sequer necessário constituir um Comitê de Redação. A busca do consenso e a retirada dos colchetes ficaram a cargo do único comitê estabelecido: o Comitê Principal.

111 Ou, talvez, precisamente por contrariar a ideia do choque de civilizações por ele descrita, Huntington não se tenha interessado. Afinal, ele assimilou logo as diferentes concepções civilizacionais dos direitos humanos verbalizadas nos debates da Conferência de Viena, utilizando-as em reforço a suas teses na tréplica mencionada na nota 4 *supra* (p. 171).

Não quer isto dizer que as negociações tenham sido fáceis ou desinteressantes. Ao contrário, a conferência exigiu grande esforço conciliatório, muita habilidade diplomática, acomodações e concessões recíprocas, além de uma alocação de tempo ao trabalho do Comitê Principal muito superior ao originalmente previsto[112]. Houve, inclusive, momentos de forte tensão, quando a inflexibilidade de alguns em reconhecer as dificuldades dos demais parecia poder provocar a ruptura do diálogo e o encerramento da conferência sem um documento consensual.

É, assim, importante que o Programa de Ação do Cairo, com contribuições substantivas e inovadoras ao tratamento da questão da população e de suas interligações com a do desenvolvimento, tenha conseguido um nível inédito de consenso, inclusive de parte da Santa Sé. É importante, também, que o documento tenha processado adequadamente os insumos das conferências precedentes, sobre a criança, sobre o meio ambiente e sobre os direitos humanos, e fornecido orientações para as seguintes, já então programadas pela ONU: a Cúpula sobre o Desenvolvimento Social, em Copenhague, em março de 1995, a IV Conferência Mundial sobre a Mulher, em Pequim, em setembro de 1995, e a II Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat-II), em Istambul, em junho de 1996.

Quanto às insólitas alianças formadas no Cairo, a serem explicitadas mais adiante, embora não cheguem a configurar um novo modelo de blocos ideológicos, são elas uma tendência que se tem reconfirmado desde então. Sem propriamente invalidar o paradigma de Huntington, constituem um fato importante que o

112 Por essa *razão,* e não porque houvesse a intenção de diferenciá-la das demais, a Conferência do Cairo foi a única que não chegou, por falta de tempo, a elaborar e adotar uma declaração política, mais curta do que o Programa de Ação, pela qual os governos assumiriam explicitamente o compromisso de implementar suas recomendações. Na ausência de tal declaração, o capítulo II do Programa de Ação deveria funcionar como tal compromisso, matizado como se verá um pouco adiante.

qualifica. Além de requererem atenção nas análises da realidade contemporânea, necessitam, sobretudo, ser levadas em conta por todos os atores, governamentais e não governamentais, operantes no campo das relações internacionais. Tanto para impedir que as civilizações se choquem, como para evitar que se cindam em novos blocos antagônicos.

5.2. Antecedentes temáticos

a) A Conferência de Bucareste

Embora precedida por duas conferências mundiais, de caráter técnico-científico, sobre o tema – em Roma, em 1954, e em Belgrado, em 1965 – e por isso denominada *Terceira* Conferência Mundial sobre População, a Conferência de Bucareste de 1974 foi, na verdade, a primeira grande conferência intergovernamental a tratar da questão populacional. Realizada em plena Guerra Fria, sob influência das cataclísmicas previsões do Clube de Roma[113], o encontro de Bucareste foi sobretudo um palco de divergências entre posições "controlistas" e "natalistas".

Entre os "controlistas" situavam-se os países asiáticos e os ocidentais desenvolvidos. Dentre estes, a postura mais radical era dos Estados Unidos. Sua delegação propugnava a drástica redução das taxas de fecundidade no mundo, assinalando que:

> *A alternativa pode estabelecer a diferença entre uma vida decente ou a morte prematura para centenas de*

113 Cujo estudo de Donella Meadows *et al. The limits to growth* (Nova York, New American Library, 1972), inspirado num darwinismo hoje considerado obsoleto, apesar de servir de pretexto para inaceitáveis tentativas de imposições de "crescimento zero" aos países em desenvolvimento, teve o inquestionável mérito de lançar alertas internacionais para a natureza finita dos recursos do planeta em face do caráter predatório, inclusive para o meio ambiente, do modelo de desenvolvimento então adotado universalmente e do crescimento populacional incontrolado.

> *milhões na próxima geração, ou ainda mais para a geração seguinte*[114].

No polo ideologicamente oposto, os países socialistas entendiam ser a população um "fator neutro", cujos problemas se deviam unicamente às injustiças dos sistemas econômicos e à propriedade desigual dos meios de produção.

Para a África, em geral – salvo raras exceções, como o Quênia –, o maior problema seria a subpopulação de seus espaços vazios. Em situação assemelhada, a Argentina era veementemente "natalista", como também o eram, com graus de convicção variados, quase todas as demais delegações da América Latina[115].

Num período em que os países em desenvolvimento tinham forte capacidade de articulação multilateral em defesa de uma nova ordem econômica internacional, o Plano de Ação de Bucareste, impreciso em termos de alvos numéricos ou estratégias de ação, *convidava* os países a considerar a conveniência de adotarem políticas populacionais, no contexto do desenvolvimento socioeconômico, e indicava o papel de apoio da cooperação internacional, baseada na coexistência pacífica de estados com diferentes sistemas sociais.

b) A Conferência do México

Reunida dez anos depois, para avaliar a implementação do Plano de Ação de Bucareste, a Conferência do México de 1984 ocorria após a adoção, em muitos países, de políticas de apoio ao planejamento familiar ou de programas de planejamento

114 A citação é do discurso de Caspar Weinberger, então secretário de Saúde, Educação e Bem-Estar norte-americano, extraída de trechos reproduzidos por Stanley P. Johnson, *World population - turning the tide, three decades of progress*, Graham & Trotman/Martinus Nijhoff, 1994, p. 11 (minha tradução).

115 Elza Berquó, presidente da Comissão Nacional de População e Desenvolvimento, recorda que também as conferências "técnicas" de Roma e de Belgrado, haviam sido caracterizadas pela tricotomia entre posições "controlistas", "natalistas" e as que concebiam a população como um "fator neutro" para o desenvolvimento (Apresentação ao *Relatório da Conferência Mundial sobre População e Desenvolvimento,* Fnuap/CNPD, edição brasileira, s.d.).

populacional. O dado mais curioso foi a total inversão de posição dos Estados Unidos, então sob a administração Reagan, com relação a Bucareste. Foram eles os primeiros a advogar a neutralidade do fator populacional, declarando, textualmente:

> *Primeiro, e acima de tudo, o crescimento populacional não é bom nem mau. Torna-se um ativo ou um problema em conjunção com outros fatores, tais como a política econômica, as dificuldades sociais e a habilidade para colocar os homens e mulheres adicionais em trabalhos produtivos*[116].

A China, porém, já havia adotado desde 1979 a diretriz de "um filho por casal", e fez a defesa arraigada de sua política, apresentando forte contrapeso à nova postura norte-americana – então assimilável à posição "esquerdista" tradicional do Leste Europeu. Da África, o país mais expressivo na época, a Nigéria, anunciou a intenção de promover "um enfoque integrado para o planejamento populacional" de forma a evitar que a taxa de crescimento de sua população impusesse a longo prazo carga excessiva sobre a economia nacional. A delegação do Brasil, por sua vez, comunicou que o governo brasileiro havia acabado de aprovar a integração do apoio ao planejamento familiar aos serviços públicos de saúde.

Essencialmente, a maior inovação propiciada pela Conferência do México com relação a Bucareste foi a atenção dada à situação e ao papel da mulher. As Recomendações de 1984 observavam que a capacidade das mulheres de controlar sua própria fecundidade constituía base importante para o gozo de outros direitos; da mesma forma, a garantia de oportunidades socioeconômicas igualitárias com os homens, assim como a provisão dos serviços

116 O discurso era do ex-senador James Buckley, chefe da delegação norte-americana A citação é também retirada de Johnson, Stanley P. Johnson, *op. cit.,* p. 166 (minha tradução).

e meios necessários, permitiria às mulheres assumirem maior responsabilidade em suas vidas reprodutivas. O planejamento familiar foi objeto de 11 recomendações que realçavam a necessidade de os governos fornecerem educação e meios "aos casais e indivíduos para alcançarem o número desejado de filhos" (Recomendação 25). Quanto ao aborto, foi ele tratado na Recomendação 18, nos seguintes termos:

> *Todos os esforços devem ser feitos para reduzir a morbidade e a mortalidade maternas. Os governos são instados a:*
>
> *(...)*
>
> *e) tomar as medidas apropriadas para auxiliar as mulheres a evitarem o aborto, que em nenhum caso deve ser promovido como método de planejamento familiar, e, sempre que possível, a prover tratamento humano e aconselhamento às mulheres que tenham recorrido ao aborto*[117].

Verifica-se assim que quase todos os subtemas mais delicados, objeto de controvérsias no Cairo, já haviam sido considerados e registrados em documentos internacionais precedentes. O caminho traçado no processo preparatório da Conferência de 1994 não era, portanto, ignoto; nem seus marcos, tabus.

É importante notar que, tanto em Bucareste, em 1974, como na cidade do México, em 1984, a Santa Sé manifestou o mesmo tipo de apreensões e discordâncias com as deliberações e dissociou-se do consenso na aprovação dos documentos finais, sendo sua a única delegação a fazê-lo. A dissociação não se repetiu no Cairo.

117 ICPD Secretariat, Analytical tools for the study of the draft Programme of Action of the International Conference on Population and Development, *Nova York, julho de 1994* (minha tradução).

5.3. As circunstâncias da Conferência do Cairo

Com o fim do bloco socialista e o consequente esvaziamento das teses por ele propaladas como marxistas, a noção de "neutralidade" do fator população perdeu seu substrato ideológico, assim como seus propugnadores históricos. Nos Estados Unidos, por sua vez, a eleição do democrata Bill Clinton, em campanha eleitoral arraigadamente liberal, deslocou do centro de influências a *Moral Majority* religiosa, arraigadamente conservadora, que tanto determinara as posições republicanas das eras Reagan e Bush, reabrindo-se a possibilidade de o governo encarar a questão populacional em seu peso específico.

Nos foros internacionais, os preparativos para a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento prenunciavam a crescente afirmação de um conceito novo, que se consagraria na Rio-92: o do desenvolvimento sustentável, a englobar simultaneamente os sistemas produtivos, os padrões de consumo, a pobreza, o crescimento econômico, a população e a sustentabilidade da vida no planeta. Não foi difícil, portanto, superar, desde a convocação da Conferência do Cairo, as antigas dicotomias entre "controlismo" e "natalismo", "planejamento populacional" e "desenvolvimento econômico". Desde o primeiro momento – a adoção da Resolução n. 1.989/91 pelo Ecosoc – decidiu-se que a Conferência de 1994, ao contrário das de Bucareste e do México, seria sobre População e Desenvolvimento, evidenciando-se assim que a estreita interligação dos dois temas é da essência de ambos[118].

De fato, foram tranquilas as duas primeiras sessões do Comitê Preparatório em março de 1991 e maio de 1993, quando se

118 Em todas as conferências anteriores, de natureza técnica ou política, o tema da população já era abordado, como não poderia deixar de ser, em conexão com o do desenvolvimento, mas essa interligação não era explicitada no título dos eventos.

definiram consensualmente os pontos prioritários da conferência – população, meio ambiente e desenvolvimento; políticas e programas populacionais; população e mulher; planejamento familiar, saúde e bem-estar familiar; crescimento populacional e estrutura demográfica; distribuição populacional e migrações bem como os tópicos conceituais para inclusão no documento final – a relação entre população, meio ambiente, crescimento econômico sustentado e desenvolvimento; a capacitação e o fortalecimento (*empowerment*) da mulher[119]; envelhecimento populacional; saúde e mortalidade; distribuição populacional; urbanização e migrações internas; migrações internacionais; saúde reprodutiva e planejamento familiar; parceria entre governos e ONGs[120]. Este último tópico, conforme já visto, refletia um dos fenômenos mais marcantes da década: o extraordinário crescimento e a grande assertividade das organizações não governamentais, nas esferas doméstica e internacional, como atores de peso sobretudo no tratamento dos temas globais, particularmente os do meio ambiente, dos direitos humanos, da situação da mulher, do desenvolvimento social e da questão populacional.

Foi somente na terceira sessão do Comitê Preparatório, em abril de 1994, que o dissenso se manifestou, liderado pela delegação da Santa Sé, acompanhada esta por alguns países latino-americanos – que antes haviam aceito as ideias principais do projeto de documento final, no chamado "Consenso Latino--Americano e do Caribe sobre População e Desenvolvimento", alcançado na Conferência Regional Preparatória do México em abril

119 A expressão *empowerment of women*, de tradução imprecisa, foi utilizada reiteradamente no projeto e incorporada ao Programa de Ação, vindo a ser um de seus conceitos mais importantes. A expressão conota capacitação, fortalecimento do *status*, assim como, sem dúvida, maior participação no Poder, público e privado. Nas citações e paráfrases que virão adiante, optei simplificadamente por "capacitação", seguida da reprodução entre parênteses do termo original *empowerment*.

120 International Institute for Sustained Development (USD), *Earth Negotiations Bulletin*, vol. 6, no 39, 14/09/94, p.l.

de 1993. Foram, assim, encaminhados ao Cairo entre colchetes os trechos do projeto referentes à definição de planejamento familiar, saúde e direitos reprodutivos, maternidade segura, necessidades sexuais e reprodutivas dos adolescentes, bem como aos recursos financeiros necessários à implementação do Plano.

As objeções essenciais levantadas pela Santa Sé eram tradicionais e, ao que tudo indica, imutáveis. Não diferiam das apresentadas nas conferências anteriores sobre o mesmo tema. Todas se relacionavam com a ideia de controles não naturais da fecundidade, com a rejeição ao aborto em qualquer circunstância e com a adoção de recomendações que pudessem de alguma forma coonestar relações extramatrimoniais ou o exercício de sua sexualidade pelos adolescentes. Entendia, ainda, a Santa Sé que o espírito do projeto seria demasiado individualista.

O dado novo, que propiciou o grande acirramento das controvérsias em torno da Conferência do Cairo, foi um fator característico da realidade pós-Guerra Fria: o crescimento generalizado do fundamentalismo religioso, sobretudo o islâmico. Possivelmente despertados pelas objeções do Vaticano a passagens específicas do projeto de Programa de Ação, hierarcas de todos os credos, mas sobretudo muçulmanos, passaram a encarar a conferência como um exercício amoral e ateu. O próprio Imam da Universidade de Al Azhar, no Cairo, condenou, de início, a realização da conferência – mudando de posição durante sua realização, à luz da evolução dos trabalhos.

Eram consideradas provocativas às leis e tradições islâmicas tanto as propostas relativas à sexualidade, quanto as recomendações concernentes à igualdade de direitos entre os gêneros, uma vez que a *sharia* – corpo de interpretações doutrinárias do Corão elaboradas nos séculos imediatamente após o século VII – estabelece claras e

assumidas distinções no tratamento de homens e mulheres, nos processos judiciais, no direito penal e na esfera cível.

A Arábia Saudita, o Líbano, o Iraque e o Sudão decidiram boicotar o evento, apesar dos esforços do Egito para fazê-los ver que mais útil para a fé islâmica seria confrontar os eventuais excessos do texto em discussão através da participação ativa nas negociações. Esta foi a posição seguida pela Santa Sé e pela maioria dos demais países muçulmanos, inclusive aqueles de ordenamento jurídico rigorosamente religioso, como o Irã. Ainda assim a conferência se iniciou debaixo da ameaça amplamente divulgada por fundamentalistas egípcios fanatizados – que haviam acabado de atacar um ônibus de turismo no sul do país, assassinando um menino espanhol – de que perpetrariam atentados contra os delegados estrangeiros.

As ameaças não surtiram efeito. A conferência do Cairo contou com delegações de 182 países, cerca de 2 mil ONGs no fórum paralelo de organizações não governamentais (realizado concomitantemente às negociações oficiais, em instalações adjacentes) e grande afluência de jornalistas. Congregou, ao todo, cerca de 20 mil pessoas de nacionalidades diversas – o dobro da Conferência de Viena sobre direitos humanos de 1993[121].

Ao longo de toda a conferência, porém, nos discursos em Plenário, nas negociações do Comitê Principal, nas discussões dos Grupos de Trabalho, nas articulações de corredores e na panfletagem dos militantes presentes, das mais diversas correntes, o que parecia delinear-se era um conflito distinto daqueles a que o

121 O número de países maior do que em Viena era decorrência do próprio aumento da composição da ONU, resultante do desmembramento de unidades maiores, sobretudo das antigas federações socialistas. O número maior de indivíduos foi provocado pela atenção crescente que as conferências vinham despertando nas sociedades civis. Foi particularmente maior do que em Viena a presença de ativistas do movimento de mulheres, procedentes de todo o mundo, em função das controvérsias amplamente difundidas sobre assuntos de seu interesse direto, assim como de grupos representativos de linhas religiosas conservadoras.

mundo estava acostumado, de sentido Leste-Oeste ou de sentido Norte-Sul. Tampouco fora previsto por Samuel Huntington no seu *Clash of Civilizations*?

Ao descrever o paradigma do conflito entre civilizações, estas fundamentadas nas grandes religiões, como novo esquema conceitual sucessor daquele da Guerra Fria, Huntington sequer contemplou a possibilidade, tão próxima no tempo, de uma afiança estratégica entre o dogma cristão e as tradições corânicas. E essa afiança, na forma de apoios mútuos e articulações de delegados, foi sensível, audível e visível nas deliberações do Cairo[122]. Não havendo contemplado tal tipo de aliança, Huntington tampouco poderia prever as linhas de fissura intracivilizacionais e as novas formas de agrupamentos de estados e grupos de pressão ensaiadas no Cairo para tratar do tema da população – reconfirmadas depois, com atitudes crescentemente aguerridas, nas demais conferências da década.

As inusitadas fissuras colocavam de um mesmo lado a Santa Sé e o Irã, a Argentina e a Líbia, Malta e Iêmen, Honduras e Kuwait. No extremo oposto situavam-se a União Europeia e os Estados Unidos, com alguns apoios afro-asiáticos. O meio termo, que logrou servir de ponte entre os dois polos opostos, foi oferecido por países variados com sociedades multiculturais e posições tolerantes, como o Brasil, o México e a Namíbia, assim como pelo Paquistão, muçulmano e bastante homogêneo, mas terra de origem da eficiente secretária-geral da conferência, a médica Nafis Sadik, diretora do Fundo das Nações Unidas para a População – Fnuap (em inglês, Unfpa, de *United Nations Fund for Population Activities*).

122 Os jornais de ONGs que circulavam no recinto da conferência a ela se referiam como the Unholly Alliance, em alusão jocosa à Santa Aliança formada ao término das guerras napoleônicas para a restauração das monarquias europeias. A expressão jornalística "pegou" e foi abundantemente repetida nas conferências posteriores, de Copenhague, Beijing e Istambul.

Acima, portanto, das diferenças civilizacionais entre Oriente e Ocidente e entre formas de organização social coletivistas e individualistas, da contraposição política entre autoritarismo e democracia, das disputas socioeconômicas entre países ricos e pobres e das distinções e rivalidades entre confissões e crenças coletivas de cada grupo de nações, o que se esboçou no Cairo não foi um conflito de civilizações, mas sim outro paradigma de antagonismo internacional, contrapondo fé e realidade social, religião e secularismo, teocracia e estado civil.

O esboço, felizmente, não se materializou em obra. As fissuras não fraturaram o trabalho coletivo. Para tanto muitos elementos contribuíram. Entre estes – e a par da existência de delegações com posições naturalmente conciliatórias[123] terá tido forte influência o fato de a conferência realizar-se num país muçulmano tolerante, árabe e africano, fundador do Movimento Não Alinhado, com forte ascendência no Terceiro Mundo e presença marcantes nos foros multilaterais[124], geograficamente cercado de estados fundamentalistas, e cujo governo vinha enfrentando agressões terroristas de grupos fanáticos islâmicos.

Foi significativo o discurso de abertura do presidente Hosni Moubarak, dando as boas-vindas aos delegados no Cairo,

> *(...) cidade (...) em cujo céu se entrelaçam os minaretes do Islã e as torres das igrejas, onde se propagam a tolerância e o amor, e que ilumina pela luz da fé o esforço do homem egípcio neste vale abençoado pelas Palavras*

123 Participante não governamental que assessorou ativamente a delegação brasileira contou cerca de cinquenta passagens do Programa de Ação do Cairo cuja linguagem consensual finalmente aprovada foi sugerida pelos representantes do Brasil na Conferência (Donald Sawyer, palestra na UnB, setembro de 1994, anotações datilografadas).

124 O que era o caso da Turquia, quando da Conferência de Istambul, como se verá adiante no capítulo sobre a Habitat-II.

dos versículos do Corão, assim como pelas Palavras do Evangelho e pelos textos da Tora[125].

Ainda mais expressiva foi a alocução da primeira-ministra Benazir Bhutto, do Paquistão, ao ressaltar sua condição de mulher, mãe, esposa e chefe de governo da maior nação muçulmana com eleições democráticas, assinalando que o Programa de Ação não deveria ser encarado como uma Carta destinada a impor o adultério e o aborto, nem os participantes deveriam permitir que uma minoria de mentalidade estreita ditasse a Agenda[126].

5.4. O Programa de Ação do Cairo

Diferentemente das demais conferências da década, a Conferência do Cairo não chegou a adotar uma Declaração. Não existindo para esse fim um texto básico separado oriundo do Comitê Preparatório, nem havendo tempo suficiente para se elaborar documento novo na própria capital egípcia, entenderam as delegações presentes que o Programa de Ação da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento, uma vez aprovado, cumpriria também o papel de consignador do compromisso dos estados com os objetivos visados e os meios de sua consecução.

Com 113 páginas e 16 capítulos, o projeto de Programa de Ação encaminhado à Conferência do Cairo pelo Comitê Preparatório abordava o tema da população de forma abrangente, conforme evidenciado pelos próprios títulos:

1. Preâmbulo
2. Princípios

125 Tradução feita por mim da versão francesa do discurso, reproduzida no periódico *Le Progrès Egyptien*, Cairo, 06/09/94.

126 International Institute for Sustained Development, op. cit., p. 3. O discurso da sra. Bhutto foi dos mais comentados entre as delegações e observadores presentes à conferência.

3. Inter-relações entre população, crescimento econômico sustentado e desenvolvimento sustentável
4. Igualdade de gênero, equidade e capacitação (*empowerment*) da mulher
5. A família, seus papéis, composição e estrutura
6. Crescimento e estrutura populacional
7. Direitos reprodutivos, [saúde sexual e reprodutiva] e planejamento familiar
8. Saúde, morbidade e mortalidade
9. Distribuição populacional, urbanização e migrações internas
10. Migrações internacionais
11. População, desenvolvimento e educação
12. Tecnologia, pesquisa e desenvolvimento
13. Ações nacionais
14. Cooperação internacional
15. Parceria com o setor não governamental
16. Seguimento da conferência[127]

Com exceção ao preâmbulo e dos princípios, todos os capítulos se apresentavam subdivididos em três partes: bases para ação, objetivos e ações.

O próprio enunciado dos temas demonstra a ligeireza com que se disseminou a ideia de que o evento do Cairo seria uma

127 O projeto de Programa de Ação oriundo do Comitê Preparatório constava do documento das Nações Unidas A/CONF.171/L.1, de 13 de maio de 1994. O Programa de Ação, conforme aprovado, circulou primeiramente, nas línguas oficiais da ONU, no relatório da conferência à Assembleia Geral, doc. A/CONF.171/13, de 18 de outubro de 1994. Traduzido para o português, com revisão de Sônia Correa, seu texto pode ser encontrado no Brasil na publicação feita sob os auspícios da Comissão Nacional de População e Desenvolvimento - CNPD - e do Fundo de População das Nações Unidas - FNUAP - Relatório da Conferência Nacional sobre População e Desenvolvimento (Cairo, 5-13 de setembro de 1994).

"conferência sobre o aborto". Conforme acima grafado, com colchetes em torno da expressão "saúde sexual e reprodutiva", e assim recebido no Cairo, o projeto indicava dissenso em apenas um único subtema, no capítulo 7, ao se iniciar a conferência (em contraste, por exemplo, com os mais de 200 colchetes, em quase todos os subtemas, que teve de enfrentar a Comissão de Redação na Conferência de Viena sobre Direitos Humanos). Com exceção do Preâmbulo e dos princípios, os demais capítulos, igualmente relevantes, já haviam sido extensamente discutidos nas sessões do Comitê Preparatório e obtido notável grau de aceitação.

A par do capítulo 7, sem dúvida o mais controvertido, colchetes circundavam algumas passagens e expressões em outros capítulos, a maioria das quais repetia, de maneira inegavelmente insistente, senão realmente obsessiva, temas ainda controversos, atinentes ao exercício das funções reprodutivas. Sobre o aborto existia um único parágrafo, no capítulo 8, com duas versões alternativas, ambas entre colchetes.

Embora nenhuma das duas versões originais do parágrafo 8.25 procurasse estimular a prática do aborto, mas sim instar ao reconhecimento de sua ampla ocorrência como uma questão de saúde pública, a ser encarada de frente, ambas foram rejeitadas, assim como uma terceira, quase consensual, produzida em grupo de trabalho informal do Comitê Principal. À Santa Sé e a algumas delegações latino-americanas por ela liderada causavam dificuldades quaisquer menções a aborto inseguro – pois todas as formas de aborto são, por definição, "nocivas ao feto" – ou a aborto legal – já que, para a ortodoxia católica, a prática viola o direito à vida do nascituro. Os muçulmanos tinham menos problemas com esse ponto porque as leis corânicas permitem o aborto em caso de risco de vida para a mãe.

A solução finalmente encontrada para a retenção da expressão aborto inseguro foi a aposição de asterisco remissivo e nota de rodapé, na qual se reproduz a definição da Organização Mundial da Saúde: procedimento para terminar com uma gravidez indesejada seja por pessoas sem as necessárias qualificações, seja em condições desprovidas dos mínimos padrões sanitários, ou envolvendo os dois casos. Quanto ao aborto legal, a expressão foi substituída por "circunstâncias em que o aborto não seja contrário à lei". Com reservas da Santa Sé e dos países que a seguiam mais estreitamente, o texto adotado, sem votos contrários, no Programa de Ação diz:

> *Em nenhum caso deve o aborto ser promovido como método de planejamento familiar. Os governos e as organizações intergovernamentais e não governamentais relevantes são instadas a fortalecer seu compromisso com a saúde da mulher, a enfrentar o impacto na saúde do aborto inseguro como um grave problema de saúde pública, e a reduzir o recurso ao aborto, através de serviços de planejamento familiar expandidos e aperfeiçoados. (...) Nas circunstâncias em que o aborto não seja contrário à lei, ele deve ser seguro. Em todos os casos as mulheres devem ter acesso a serviços qualificados para lidar com complicações advindas de aborto. Aconselhamento pós-aborto, educação e serviços de planejamento familiar devem ser prontamente oferecidos, com vistas também a evitar a repetição de abortos*[128].

O capítulo 7, objeto de intensas e difíceis negociações, passou a ter por título, na forma finalmente acordada, tão somente "Direitos reprodutivos e saúde reprodutiva".

A saúde reprodutiva é definida como:

128 Documento A/CONF.171/13, parágrafo 8.25.

> *(...) um estado de completo bem-estar físico, mental e social, e não apenas ausência de doença ou enfermidade, em todas as matérias relacionadas com o sistema reprodutivo, suas funções e processos. A saúde reprodutiva implica, portanto, que as pessoas estejam aptas a ter uma vida sexual satisfatória e segura, que tenham a capacidade de reproduzir-se e a liberdade de decidir fazê-lo se, quando e quantas vezes desejarem. Implícito nesta última condição está o direito de homens e mulheres de serem informados e de ter acesso a métodos de planejamento familiar de sua escolha (...) que não sejam contra a lei (...)*[129].

Quanto aos direitos reprodutivos, são eles definidos da seguinte maneira:

> *Levando em conta a definição acima (da saúde reprodutiva), os direitos reprodutivos englobam certos direitos humanos já reconhecidos em leis nacionais, documentos internacionais de direitos humanos e outros documentos consensuais das Nações Unidas. 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 (...)*[130].

Estabelecidas estas definições, o mesmo parágrafo determina que a promoção do exercício responsável desses direitos deve ser a base das políticas e programas estatais; fixa o compromisso dos estados em prol do respeito mútuo e da igualdade entre os gêneros;

129 *Idem*, parágrafo 7.2.

130 *Idem*, parágrafo 7.3.

chama atenção particular para as necessidades dos adolescentes em matéria de ensino e de serviços "para que possam assumir sua sexualidade de modo positivo e responsável".

Entre as medidas recomendadas, o documento inclui a disseminação de informações, assessoramento e serviços de saúde reprodutiva; propõe tornar acessíveis métodos voluntários de contracepção masculina, assim como métodos para a prevenção de doenças sexualmente transmissíveis, entre as quais a Aids; convoca à participação nesse esforço "todos os tipos de organizações não governamentais, inclusive os grupos locais de mulheres, os sindicatos, as cooperativas, os programas para jovens e os grupos religiosos". De especial importância para o país e a região onde se realizava a conferência era a recomendação de inclusão nos programas de saúde reprodutiva de uma ativa dissuasão da prática da mutilação genital feminina – ainda amplamente praticada no Nordeste da África, inclusive no Egito, com o estímulo dissimulado, e muitas vezes com apoio ostensivo, de líderes religiosos e políticos locais.

Na parte concernente ao planejamento familiar, o parágrafo 7.16 estabelece que a finalidade das medidas propostas no Programa de Ação é de "ajudar os casais e indivíduos a alcançarem seus objetivos de procriação e oferecer-lhes todas as oportunidades de exercer seu direito de ter filhos por escolha". Foram notadamente difíceis as negociações sobre as menções aos objetivos de procriação "dos casais e indivíduos" – pois para algumas delegações a referência a indivíduos, e não a casais matrimoniais, nesse contexto, soava profana e promíscua.

É inegável que as negociações sobre o aborto e demais questões com implicações éticas, em que conflitavam as posições religiosas e as de bem-estar social, predominaram nas deliberações e negociações do Cairo. Outras, contudo, também exigiram

flexibilidade e acomodações. Foi o caso, por exemplo, no capítulo 10 (Migrações internacionais), da reunificação familiar dos migrantes – para o Terceiro Mundo, um direito; para os países desenvolvidos, não –, tendo prevalecido fórmula consensual, segundo a qual todos os governos, particularmente os dos países de acolhida, "devem reconhecer a importância vital da reunificação familiar e promover sua integração na legislação nacional (...)" (parágrafo 10.2). Foi o caso, também, da indicação dos montantes de recursos financeiros necessários à execução dos programas de saúde reprodutiva nos países em desenvolvimento e com economias em transição (17 bilhões de dólares no ano 2000) e da proporção correspondente à assistência internacional (um terço do custo total estimado) – em que prevaleceram as postulações dos países em desenvolvimento e dos ex-socialistas (agora chamados "países de economias em transição").

Embora tenha sido possível alcançar posições coincidentes em quase todo o capítulo IV sobre a igualdade entre os sexos, em um ponto específico, habilmente negociado por delegadas mulheres de países muçulmanos, a ideia teve que ser modificada: no direito de sucessão. Já que de acordo com as leis corânicas as mulheres não recebem mais do que um terço do que cabe ao homem, a noção da igualdade de direitos em matéria de herança foi substituída por "direitos sucessórios equitativos" (parágrafo 4.17).

Particularmente delicada, a negociação do *chapeau* dos princípios (capítulo 2) – que, tais como o Preâmbulo (capítulo 1), não haviam sido examinados no Comitê Preparatório – exigiu inúmeras reuniões informais de um grupo de "amigos do Presidente do Comitê Principal", englobando representantes de todas as áreas geográficas. As dificuldades advinham do nível de obrigatoriedade a ser atribuído ao Programa de Ação, tanto à luz da necessidade de respeito às soberanias nacionais, quanto dos valores cultivados

nos diferentes sistemas culturais. Conforme finalmente acordado, o *chapeau* dispõe que:

> *A implementação das recomendações contidas no Programa de Ação é direito soberano de cada país, consistente com as leis e prioridades de desenvolvimento nacionais, com pleno respeito para com os diversos valores religiosos e éticos e contextos culturais de seu povo, e em conformidade com os direitos humanos internacionalmente reconhecidos*[131].

Neste ponto, talvez ainda mais do que em qualquer outro, as posições dos países muçulmanos e sobretudo a delicada situação do Egito como país anfitrião tiveram que ser levadas em conta. Se, por um lado, ninguém chegava a contestar a necessidade de respeito às soberanias nacionais, por outro, temia-se que a noção de "pleno respeito" aos valores éticos e religiosos de cada cultura anulasse a universalidade dos conceitos e direitos definidos no documento, permitindo aos governos fundamentalistas ignorá-los sem qualquer consequência. A fórmula afinal encontrada equilibra a noção de "pleno respeito" com os termos "diversos valores (...) de seu povo" – que oferece válvula de escape ao monolitismo religioso e cultural – e com a referência aos "direitos humanos internacionalmente reconhecidos" – que protege, *inter alia*, e sobretudo, nesse caso, as liberdades individuais e a não discriminação de gênero.

Seria praticamente impossível descrever neste texto os lances de cada negociação, muitas das quais se desenvolviam simultaneamente em diferentes grupos de trabalho. Mais útil parece ser a indicação dos principais avanços obtidos no Cairo para o tratamento da questão populacional, contextualizada, em todo o Programa de Ação, dentro do grande tema do desenvolvimento.

131 *Idem,* primeiro parágrafo do capítulo II. Por isso assinalei na nota 6 *supra* que o compromisso com a implementação do Programa de Ação foi matizado.

5.4.1. Os avanços do Cairo

Tal como as conferências anteriores, de Bucareste e do México, a Conferência do Cairo tinha por alvo estrito a redução das taxas de crescimento populacional e a estabilização da população mundial em níveis compatíveis com os recursos do planeta. Conforme registra o Preâmbulo do Programa de Ação, a população mundial, da ordem de 5,6 bilhões naquela época[132], viria aumentando em 86 milhões por ano, devendo assim permanecer até o ano de 2015, apesar da ocorrência de taxas declinantes de crescimento (parágrafo 1.3). De acordo com as estimativas, nos 20 anos seguintes as projeções calculavam uma população situada entre 7.1, 7.5 ou 7.8 bilhões. A diferença entre as projeções mais alta e mais baixa, da ordem de 720 milhões de pessoas no curto período de 20 anos, correspondia ao total da população da África. A implementação das recomendações do Programa de Ação, que se dirigem a desafios nas áreas populacional, sanitária, educacional e do desenvolvimento enfrentados por toda a comunidade humana, resultaria num crescimento populacional inferior às projeções estimadas (parágrafo 1.4).

A diferença fundamental da Conferência do Cairo com relação às anteriores se encontra no enfoque adotado. Enquanto as conferências de Bucareste e do México encaravam a população pela ótica dos interesses estratégicos e geopolíticos dos estados, supervalorizando sua capacidade de controle e atribuindo aos governos o poder de decidir se a população de um país deveria aumentar ou diminuir conforme suas conveniências, a abordagem do Cairo se baseia, acima de tudo, nos direitos humanos. Isso fica evidente com a simples leitura dos princípios do Programa de Ação, que configuram, na prática, uma ampla e pormenorizada

132 O total mundial de 6 bilhões foi atingido, segundo cálculos da ONU amplamente divulgados na imprensa diária, no dia 12 de outubro de 1999.

"declaração de direitos", retomando e expandindo as disposições da Declaração Universal de 1948, com os aportes da Conferência de Viena, da Rio-92 e da Cúpula Mundial sobre a Criança.

Dos quinze princípios que compõem o capítulo 2, os três primeiros reproduzem quase que *ipsis litteris* a linguagem de vários documentos internacionais de direitos humanos. Eles reafirmam os direitos civis e políticos, os direitos econômicos, sociais e culturais e o direito ao desenvolvimento como "um direito universal e inalienável, parte integrante dos direitos humanos fundamentais", e assinalam que os seres humanos são os sujeitos centrais do direito ao desenvolvimento e do desenvolvimento sustentável, cabendo aos estados assegurar a todos os indivíduos a oportunidade de desenvolver ao máximo suas potencialidades.

O princípio 4 estipula que a promoção da igualdade de gênero, a equidade entre os sexos, a capacitação (*empowerment*) das mulheres, assim como a eliminação da violência contra a mulher e a garantia de que ela possa controlar sua própria fecundidade são os alicerces dos programas de população e de desenvolvimento relacionados com a população.

O princípio 6 introduz a noção do desenvolvimento sustentável (já mencionado antes no princípio 2), reiterando conceitos e recomendações genéricas da Rio-92, estendidos no princípio 7 para a área da cooperação internacional.

O princípio 8 retoma o artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, elevando o direito a condições de vida adequadas ao determinar que "todos têm direito a usufruir do mais alto padrão possível de saúde física e mental". A isso se acrescem elementos aprovados no Cairo, assinalando que os estados devem adotar medidas para garantir o acesso universal a serviços de saúde, "inclusive aqueles relativos à saúde reprodutiva", que incluem, por sua vez, o planejamento familiar e a saúde sexual.

O princípio 9, por ter provocado interpretações errôneas na fase preparatória da conferência, merece ser reproduzido integralmente:

> *A família é a unidade básica da sociedade e, portanto, deve ser fortalecida. Tem o direito de receber proteção abrangente e apoio. Em sistemas culturais, políticos e sociais distintos existem várias formas de família. Deve-se aceder ao casamento através da livre vontade dos futuros esposos, devendo marido e mulher ser parceiros iguais.*

No que diz respeito a categorias particularizadas de pessoas, os princípios 10 e 11 são dedicados aos direitos das mulheres e das crianças, com conceitos emanados das convenções a elas atinentes[133] e dos documentos da Cúpula sobre a Criança de 1990. Atenção especial, porque particularmente relevante para o tema da população, é dada também aos migrantes, no princípio 12, e aos refugiados, no princípio 13. Os indígenas tampouco são esquecidos, sendo a eles dedicado o princípio 14.

Por fim, o princípio 15 retoma mais uma vez e adapta o conceito das "responsabilidades compartilhadas" da Rio-92, declarando:

> *O crescimento econômico sustentado, no contexto do desenvolvimento sustentável, e o progresso social requerem que o crescimento tenha base ampla, oferecendo oportunidades iguais a todas as pessoas. Todos os estados devem reconhecer suas responsabilidades comuns, mas diferenciadas. Os países desenvolvidos reconhecem sua responsabilidade na busca internacional do desenvolvimento sustentável (...).*

133 A Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979, e a Convenção sobre os Direitos da Criança, de 1989.

Tendo-se em conta que todos os demais capítulos, embora negociados antes, refletem e expandem os princípios, a amostragem acima já aponta adequadamente o sentido em que se desenvolve todo o Programa de Ação.

5.5. O "espírito do Cairo"

Reflexo das tendências predominantes no mundo atual, o Programa de Ação do Cairo é "globalizante" em diversos sentidos. O primeiro parágrafo de Preâmbulo, após observar que a conferência ocorria em "momento determinante na história da cooperação internacional", salienta que:

> *Com o crescente reconhecimento da interdependência global da população, do desenvolvimento e do meio ambiente, a oportunidade de se adotarem políticas macro e socioeconômicas para promover o crescimento econômico sustentado no contexto do desenvolvimento sustentável de todos os países e de se mobilizarem recursos humanos e financeiros para a solução de problemas globais nunca foi tão grande.*

Mais clara e construtivamente a globalização se reflete na definição das responsabilidades compartilhadas, mas diferenciadas, de toda a comunidade internacional, e na consequente indicação dos montantes que incumbem aos países desenvolvidos, em desenvolvimento e com economias em transição para a implementação do programa acordado.

Em contraste com as abordagens estatizantes – no sentido de se dirigirem quase que exclusivamente aos estados – dos planos de Bucareste e do México, o Programa do Cairo é "liberalizante", atribuindo às famílias, casais e indivíduos as principais funções na esfera populacional – cabendo aos estados a obrigação de assegurar-lhes os meios para exercê-las. É, ainda, de orientação

descentralizante, na medida em que, ao reorientar as funções do estado na matéria, multiplica e fortalece o número de atores coadjuvantes entre governos, organizações governamentais e não governamentais. Reflete, finalmente, o espírito da época, ao assumir os direitos humanos, entre os quais o direito de asilo aos refugiados (princípio 13), e sobretudo os direitos reprodutivos, como fundamento para toda a ação.

Embora o preâmbulo cautelosamente esclarecesse que a conferência não criava novos tipos de direitos humanos (parágrafo 1.15), o Programa de Ação do Cairo foi o primeiro documento universal a adotar e explicitar a expressão "direitos reprodutivos" – antiga e importante postulação das mulheres, que não chegara a ser acolhida na Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979. Implícitos no direito à liberdade de escolha do número e espaçamento dos filhos, consagrado pela Proclamação de Teerã, da primeira Conferência Internacional sobre os Direitos Humanos, de 1968[134], somente no Cairo, em 1994, passaram eles a ser claramente definidos e reconhecidos.

Se fosse o caso de tentar resumir o "espírito do Cairo" – não como símbolo da atmosfera da conferência, mas como súmula da abordagem por ela dada ao tema global da população – num único parágrafo, ele poderia seguir o seguinte raciocínio: a experiência dos trinta anos precedentes comprovava e ainda comprova que, fora dos estados totalitários, o controle do crescimento populacional é tendência natural e volitiva dos casais, e particularmente das mulheres, no pleno exercício de seus direitos. Ao estado incumbe a realização das prestações positivas essenciais ao gozo de tais direitos, particularmente os relativos às liberdades fundamentais, à saúde, à educação, ao trabalho, à não discriminação e, no caso

134 Sobre esse assunto ver *supra* capitulo 4, item 4.2.

das mulheres, ao controle da própria fecundidade. Para que isso se concretize em escala universal, é imprescindível a firme determinação nesse sentido dos governos e sociedades. Mas é também essencial a cooperação internacional.

Nas palavras do Departamento de Informação Pública da ONU, o Programa de Ação do Cairo constitui

> *(...) uma estratégia para estabilizar o crescimento da população mundial e para alcançar o desenvolvimento sustentável através de ações dirigidas às necessidades da saúde reprodutiva, e dos direitos e responsabilidades dos indivíduos*[135].

É importante ressaltar que, diferentemente do ocorrido nas conferências precedentes, respectivamente 20 e 10 anos antes, na Conferência do Cairo a delegação da Santa Sé aderiu, ainda que de forma seletiva, ao consenso com que se aprovou o documento. Conforme sua declaração final em Plenário:

> *A Santa Sé não pôde unir-se ao consenso alcançado em 1974 na Conferência Mundial sobre População de Bucareste, nem em 1984 na Conferência Internacional da Cidade do México. Na presente conferência, pela primeira vez, o desenvolvimento se acha diretamente ligado à população. O presente Programa de Ação reitera a proteção à família como unidade básica da sociedade, e insta à capacitação (*empowerment*) das mulheres através de melhorias na educação e no acesso aos serviços de saúde. A questão da imigração é examinada e o documento também apela ao respeito pelas crenças e princípios religiosos. (...) Na Conferência do Cairo a*

135 *United Nations Department of Public Information,* Press Release POP/CAI/241, 13/09/94, p. 1.

> *Santa Sé se une ao consenso de maneira incompleta e parcial (...).*
>
> *A Santa Sé apoia o conceito de saúde reprodutiva e a promoção geral da saúde para homens e mulheres, e continuará a trabalhar para a evolução desses princípios. Nada nessa aceitação parcial dever ser interpretado como um endosso ao aborto ou uma mudança de sua posição sobre o aborto, o uso de anticoncepcionais, a esterilização ou o uso de preservativos na prevenção de HIV/ Aids*[136].

Também expressaram reservas a partes do Programa de Ação as delegações do Irã, Malta, Peru, Filipinas, Brunei Darussalam, Jordânia, Iêmen, Afeganistão, El Salvador, Kuwait, Djibuti, Líbia, Argentina, República Dominicana, Emirados Árabes Unidos, Nicarágua, Guatemala, Paraguai, Honduras e Equador.

5.6. A participação do Brasil

A forma em que se deu a participação do Brasil na Conferência do Cairo teve caráter pioneiro e modelar.

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. Para tanto foi constituído, por decreto presidencial de abril de 1993, um Comitê Nacional congregando, sob presidência do Itamaraty, os demais órgãos públicos federais com competência na matéria: ministérios da Educação, do Trabalho, da Saúde, do Bem-Estar

136 *Ibid.*, p. 10-11.

Social, o Ipea, o IBGE e a Agência Brasileira de Cooperação, sempre contando com a colaboração da Associação Brasileira de Estudos Populacionais (Abep). O Comitê Nacional, com apoio financeiro do Fundo das Nações Unidas para Atividades Populacionais (Fnuap), promoveu, em cidades variadas, seminários abertos, com ampla divulgação e expressiva participação de representantes da sociedade civil: meios acadêmicos, ONGs, institutos de pesquisa e CNBB[137]. Em todo o processo preparatório o Comitê Nacional foi assessorado por demógrafos e outros especialistas escolhidos consensualmente por seus integrantes.

A primeira fase desse processo teve por objetivo preparar um relatório nacional para encaminhamento à ONU, conforme previsto nas resoluções sobre a conferência. Retrato da situação populacional brasileira, tão fiel e abrangente quanto possível a um documento de dimensões limitadas, o relatório, como a própria denominação indica, não era um documento definidor de posições. Descrevia, sim, os problemas existentes nos diversos setores sociais, registrando, inclusive, a ocorrência do aborto ilegal e da esterilização feminina[138].

Uma vez encaminhado o relatório, dedicou-se o Comitê Nacional a buscar as opiniões, senão consensuais, predominantes em nossa sociedade sobre os vários subtemas da conferência, para com elas compor nossas posições a serem defendidas no Cairo. Estas podem ser assim esquematizadas:

a. a soberania nacional é exclusiva para as decisões na matéria;

137 Foram realizados, no processo preparatório, três seminários, com as seguintes temáticas: 1) Dinâmica demográfica e desenvolvimento, no Rio de Janeiro; 2) Políticas públicas, agentes sociais e desenvolvimento sustentável, em Belo Horizonte; 3) A situação da mulher e o desenvolvimento; em Campinas, SP.

138 República Federativa do Brasil, Relatório do Brasil para a Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento, Brasília, dez. 1993. A relatoria geral foi realizada pelas professoras Neide Patarra, da Unicamp/Nepo, e Diana Sawyer, da UFMG/Cedeplar.

b. a cooperação internacional é importante e deve complementar os esforços nacionais;

c. 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;

d. os direitos da mulher, inclusive os direitos reprodutivos, devem ser respeitados e fortalecidos;

e. os direitos dos migrantes necessitam proteção;

f. as políticas populacionais são entendidas como dimensões integrantes das políticas de desenvolvimento socioeconômico. 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;

g. a política populacional brasileira baseia-se no artigo 226, inciso 7º, da Constituição, segundo o qual "o planejamento familiar é livre decisão do casal, competindo ao estado propiciar recursos educacionais e científicos para o exercício deste direito";

h. a consideração da dinâmica populacional em todas as dimensões – tamanho, crescimento, estrutura etária, mortalidade e morbidade, fecundidade, migrações e distribuição espacial, tipos de família e a situação da mulher – é de importância fundamental para a integração da variável "população" no planejamento de estratégias de desenvolvimento com equidade social.

Em vista do sensível desconhecimento pelo público interessado, com interpretações equivocadas, das posições efetivamente defendidas pelo Brasil na Conferência do Cairo, vale

a pena transcrever alguns trechos relevantes do discurso feito em Plenário:

> *(...) Mais do que tudo, é inegável a relação que existe entre qualquer tipo de política demográfica e o exercício dos direitos humanos, no seu sentido mais amplo, é claro, mas especialmente no que diz respeito aos direitos reprodutivos da mulher.*
>
> *(...)*
>
> *A Constituição brasileira dispõe que o planejamento familiar é livre decisão do casal, competindo ao estado propiciar recursos educacionais e científicos para o exercício desse direito, vedada qualquer forma coercitiva desse exercício por parte das instituições oficiais ou privadas.*
>
> *Nas formulações contidas no projeto (de Programa de Ação) que, obviamente, ainda podem ser melhoradas, nada vemos que nos faça acreditar que destoem de compromissos assumidos em instrumentos internacionais acordados. Em especial, nada vemos que permita supor, por exemplo, que o aborto possa ser admitido como método de planejamento familiar, um tema de grande relevância para parcelas consideráveis de nossas sociedades. A legislação brasileira posiciona-se de maneira clara ao proscrever a prática do aborto, exceto se necessária para salvar a vida da gestante ou em casos de gravidez resultante de estupro (conforme os artigos 124 a 128 do Código Penal)*[139].

139 Discurso pronunciado pela chefe da Delegação brasileira, a ministra do Bem-Estar Social Leonor Franco (Cairo, 6/9/94, texto datilografado). A delegação teve por subchefe o embaixador Geraldo Hollanda Cavalcanti, que coordenou a atuação de todos os delegados.

Com essas posições, que decerto não conflitavam com o espírito das propostas contidas no projeto de Programa de Ação, nem ofendiam qualquer tradição cultural ou religiosa, puderam os delegados brasileiros no Cairo, sempre assessorados por especialistas não governamentais, desenvolver intensa atividade em prol do consenso, oferecendo, muitas vezes, as fórmulas que levaram aos textos finalmente adotados.

A interação governo-sociedade civil iniciada no processo preparatório e mantida na realização da conferência, durante a administração do presidente Itamar Franco, teve prosseguimento no governo Fernando Henrique Cardoso. Em agosto de 1995, pelo Decreto n. 1.607, foi criada no Brasil, conforme recomendação da própria conferência, a Comissão Nacional de População e Desenvolvimento, com a atribuição de contribuir para a formulação de políticas e ações integradas relativas ao tema interligado da população e desenvolvimento e acompanhar a implementação dessas políticas e ações. A Comissão foi instalada em novembro de 1995, sob a presidência da dra. Elza Berquó, reconhecidamente uma das maiores especialistas brasileiras na matéria, tendo entre seus dezoito integrantes oito peritos não governamentais na área de estudos populacionais e dez representantes de ministérios e secretarias do governo, com apoio técnico e administrativo do Ministério do Planejamento e Orçamento.

5.7. Conclusão

Ao término da Conferência do Cairo, a imprensa estrangeira, com reprodução na brasileira, relacionou, na forma de listas, as "vitórias" obtidas por cada grupo de participantes, por ela divididos em três: os muçulmanos, os católicos e "os governos ocidentais e as feministas". As listas apontavam como vitórias unilaterais os textos consensuais elaborados em negociações árduas, resultantes de composições complexas, algumas das quais

acima sumariamente descritas[140]. Tal visão, obviamente simplista, era também parcial, como se apenas os países desenvolvidos do Ocidente tivessem preocupações com a situação e os direitos das mulheres. Ou como se apenas os países muçulmanos fossem arraigados a suas tradições.

É absurdo falar em termos de "vitórias e derrotas" sobre um exercício de negociação multilateral em que, com frequência, concessões táticas permitem compensações mais importantes em outros pontos. Muitos participantes de todos os cantos do planeta – entre os quais brasileiros e brasileiras, na qualidade de delegados e assessores, ou de observadores atuantes – foram fundamentais para a consecução dos avanços do Cairo. O movimento de mulheres, de escopo universal, com ramificações em todos os países, culturas e civilizações, foi inquestionavelmente muito ativo e influente, antes, durante e depois da conferência, tendo, inclusive, exercitado a flexibilidade necessária para não insistir em pontos demasiado polêmicos quando a possibilidade de ruptura das negociações se configurava. Não houve grupos vencedores ou derrotados no Cairo. Houve, sim, avanços conceituais e recomendações expressivas para o aprimoramento da situação da espécie, do ser humano em sua universalidade, das mulheres de todo o mundo.

Num sistema internacional de polaridades indefinidas como o atual – para usar a expressão de Celso Lafer e Gelson Fonseca Junior[141] –, em que o estado secular de qualquer orientação política não tem conseguido cumprir as promessas da Modernidade Ilustrada em matéria liberdade com condições mínimas de igualdade, a religião é, naturalmente, um fator de aglutinação importante, que se apresenta como alternativa. Daí a aparência "autoevidente" do paradigma de Huntington, espécie de "ovo de

140 *International Herald Tribune*, 13/09/94, *Jornal do Brasil*, 14/09/94, *Folha de São Paulo*, 14/09/94.

141 *Op. cit.* na nota 2 do capítulo 1.

Colombo" que se propõe explicar tudo pela ótica exclusiva das culturas, numa época já por muitos qualificada de "nova Idade Média"[142], e acaba não explicando sequer a Guerra do Golfo, iniciada com a invasão de um país islâmico sunita, o Kuwait, por outro igualmente islâmico sunita, o Iraque.

O dado novo observado no Cairo foi a aliança de duas religiões cujas rivalidades, no passado, provocaram tantas guerras. Parecia, assim, que a comunidade internacional se encontrava dividida, não pelas demarcações entre as "grandes civilizações", mas entre teocratas e profanos. Essa aparência não se concretizou. A superação das principais divergências foi, nesse contexto, um difícil exercício de tolerância recíproca, na procura de um mínimo denominador comum à humanidade como um todo. A vitória da moderação sobre os fundamentalismos pode ter sido de curta duração. Mas evitou, no Cairo, que se forjassem dois novos megablocos antagônicos em torno do tema da população, que fatalmente se estenderiam, pelo menos, ao dos direitos humanos, destruindo o consenso alcançado na Conferência de Viena.

A implementação das decisões do Cairo depende de grande empenho nas esferas nacionais, assim como da afirmação, ainda distante, de uma política internacional efetivamente solidária. Até que isto ocorra, pesarão, provavelmente por muito tempo, as forças centrífugas que se opõem ao fenômeno atual da globalização com recurso às religiões e a outros amálgamas identitários. Tanto nas ações coletivas, como nas ações nacionais e decisões individuais

142 O livro de Alain Minc *Le nouveau Moyen Âge* (Paris, Gallimard, 1993), que dissecava as características "medievais" da época pós-Guerra Fria é de 1993, contemporâneo do artigo de Samuel Huntington sobre o choque de civilizações. As tendências históricas "pós-modernas" no sentido do recrudescimento do fundamentalismo religioso começaram muito antes, na década de 1970, sendo mais visíveis no mundo muçulmano a partir da revolução iraniana. Esse recrudescimento havia sido dissecado antes por Gilles Keppel em *La revanche de Dieu* - chrétiens, juifs et musulmans à la reconquête du monde (Paris, Editions du Seuil, 1991), sem com isso propor um novo "paradigma" para os conflitos e as relações internacionais contemporâneas.

influirão, além dos diferenciais de poder, as especificidades das culturas e tradições, assim como os pontos de atrito entre a ética religiosa e a ética secular. E este último é um fator importante que escapou à visão simplificadora de Huntington.

Na Conferência do Cairo as "civilizações" não se chocaram. Em relativamente poucos momentos – sem dúvida significativos – as tradições judaico-cristã, ortodoxa, muçulmana ou confuciana se enfrentaram. A grande disputa se deu em outra esfera, entre a modernidade e a "pós-modernidade" regressiva, entre o universalismo e os particularismos exacerbados, que se queriam impor como universais. Lamentavelmente, esse tipo de enfrentamento, evidentemente desfocado, é o que perdura até hoje nas grandes negociações internacionais sobre temas sociais.

O Programa de Ação do Cairo, conquanto "globalizante" em diversos sentidos – todos distintos da acepção que normalmente se dá à ideia corrente da globalização –, não conseguiu ultrapassar o relativismo em favor do universalismo, como o fizera a Declaração de Viena de 1993. Esta reafirmou, em seu artigo 1º, a universalidade dos direitos humanos acima de qualquer dúvida. O Programa do Cairo, no *chapeau* de seus princípios e ao longo de todo o texto, teve que fazer concessões ao relativismo etnocêntrico, temperado, porém, pela exigência superior de observância dos direitos fundamentais de todos os indivíduos.

Na sua qualidade de documento orientador de atividades da comunidade internacional, o Programa de Ação do Cairo conseguiu, assim, algo extraordinariamente positivo. Além de evitar uma perigosa estratificação entre a fé e a ação social, fez prevalecer o enfoque humanista no tratamento de uma questão até então eminentemente econômica. Nesse sentido, mais do que em qualquer outro, a Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento representou uma esperança de progresso

histórico, proporcionando impulso substantivo à mais positiva das tendências dos tempos presentes: a que estabelece os direitos humanos como fundamento, condição e meio para a consecução do desenvolvimento da humanidade.

CAPÍTULO 6
A CÚPULA MUNDIAL SOBRE O DESENVOLVIMENTO SOCIAL E OS PARADOXOS DE COPENHAGUE

6.1. Introdução

A Cúpula Mundial realizada em Copenhague de 6 a 12 de março de 1995, diferentemente das demais conferências da agenda social da ONU na década de 1990, não teve precedentes. Foi o primeiro grande encontro internacional havido sobre o tema do desenvolvimento social. Esse fato é consignado no primeiro parágrafo preambular da declaração política solenemente adotada na ocasião pelos governantes presentes ou representados na capital dinamarquesa, nos seguintes termos:

> *Pela primeira vez na história, a convite das Nações Unidas, nós, chefes de estado e de governo, reunimo--nos para reconhecer a importância do desenvolvimento social e do bem-estar humano de todos, e para conferir a esses objetivos a mais alta prioridade, agora e no século XXI*[143].

143 *Report of the World Summit on Social Development,* documento das Nações Unidas A/CONF.166/9, p. 5. Todas as citações dos documentos de Copenhague no presente texto são traduções feitas a partir do original em inglês. Versão não oficial em português, feita no Brasil pelo Centro de Estudos da

A qualquer observador da história dos tempos modernos pode afigurar-se paradoxal que a primeira conferência multilateral de grande magnitude sobre o tema do desenvolvimento social se tenha realizado precisamente numa época em que o neoliberalismo, como alternativa "eficiente" ao chamado Estado-Providência, e o culto do mercado, como fator de regulação "natural" da convivência social, configuravam a ideologia dominante em escala planetária[144].

Esse paradoxo é real, mas só se tornou efetivo um ano e meio depois do lançamento da ideia da Cúpula, pelo Chile, em 1991, no âmbito do Conselho Econômico e Social da ONU, quando de seu endosso consensual pela Assembleia Geral em 1992, acentuando-se no desenrolar do processo preparatório para o evento. Nos compromissos e propostas de ação adotados em Copenhague, em 1995, tal paradoxo se configurará de forma apenas parcial, enquanto outros tipos de contradições se tornarão evidentes.

O primeiro paradoxo a respeito da Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Social reside no fato de a proposta de sua realização ter sido aceita mais rapidamente pelos países desenvolvidos do que pelo conjunto de países em desenvolvimento. E ele tem explicação.

Por mais sérias que fossem as preocupações com a matéria e as motivações dos iniciadores da proposta, as resistências encontradas entre alguns países em desenvolvimento, na fase imediatamente posterior ao fim da Guerra Fria, tinham sua razão de ser. O triunfalismo do Ocidente desenvolvido com o

Fundação Konrad Adenauer, pode ser encontrada na publicação Relatório da ONU sobre a Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Social, série Traduções, ano 1995, n. 8, São Paulo, Konrad Adenauer Stiftung.

144 Recorde-se que, conforme assinalado na Nota Explicativa do início deste livro, este texto foi redigido pouco após a realização da Cúpula, em 1995, quando o liberalismo econômico absoluto era mais "consensual" do que na virada da década. Hoje a ideia predominante na maior parte do mundo é a de uma "terceira via", ainda não claramente definida.

esboroamento do antigo bloco comunista e a alegada vitória do liberalismo sobre o "socialismo real" e o centralismo burocrático estatista traduzia-se, então, não apenas na noção da "nova ordem internacional" preconizada pelo presidente Bush dentro do Grupo dos Sete ("clube" dos países mais ricos) – encarada de forma tanto mais ameaçadora pelo resto do mundo porquanto associada à disseminação concomitante de novos conceitos dúbios, como o do "direito de ingerência"[145]. Refletia-se também na insistência com que alguns países desenvolvidos brandiam a noção de *good governance*, ou "boa governança", na qual se embutia uma crítica dirigida aos países do Terceiro Mundo como *locus* exclusivo do desperdício de recursos e da corrupção governamental[146] – antes, naturalmente, da Operação Mãos limpas na Itália, que virou de ponta-cabeça o sistema político vigente no país, e da divulgação de escândalos de corrupção mais individualizados envolvendo governantes de vários outros países desenvolvidos. Temiam, assim, os representantes de países em desenvolvimento, na ONU, que a conferência proposta se transformasse num foro de repreensão no sentido Norte-Sul, em que os países ricos viessem a tentar impor novos tipos de condicionalidades à assistência e à cooperação internacionais.

Foi necessário, nessas condições, que o representante permanente do Chile junto às Nações Unidas, embaixador Juan Somavía, na qualidade de representante especial do secretário-geral para esse fim, desenvolvesse consultas sobre a matéria ao longo de mais de um ano, para que a Assembleia Geral tomasse a decisão de convocar o encontro mundial, em nível de chefes de estado e de governo, em Copenhague, em 1995. Fê-lo, então, de

145 Sobre o "direito de ingerência" v. *supra* item 2.1. do capítulo 2, e itens 4.3. e 4.7.6., letra b, do capítulo 4.

146 Sobre a "boa governança", v. *supra* item 3.3.1. do capítulo 3.

forma muito positiva, pela Resolução n. 47/92, de 16 de dezembro de 1992, declarando-se

> *convencida da necessidade de aprimoramento do componente social do desenvolvimento sustentável para que se alcance o crescimento econômico com justiça social, (...) cônscia da necessidade de se estabelecerem meios e modos para a eliminação da pobreza disseminada e para o pleno desfrute dos direitos humanos, que incluem os direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, como objetivos inter- relacionados.*

E assinalando que "a pobreza, o desemprego e a integração social encontram-se interligados em todas as sociedades, com impacto particularmente profundo nos países em desenvolvimento"[147].

O conceito de "desenvolvimento social" é algo que não constava originalmente da Carta das Nações Unidas. Emergira, aos poucos, na década de 1960, quando a questão do desenvolvimento, na esteira do processo de descolonização, passara a ocupar o centro das atenções internacionais. Nunca fora, porém, definido com clareza. Envolvia basicamente a adição, às vezes sucessiva, outras vezes cumulativa, de setores como os da educação, da saúde, do trabalho, da moradia, dos serviços sociais e da previdência social à avaliação do funcionamento geral das sociedades. Como os três primeiros elementos – a educação, a saúde e o trabalho – já eram tratados por organizações especializadas do sistema – a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), a Organização Mundial da Saúde (OMS) e a Organização Internacional do Trabalho (OIT) –, o Conselho Econômico e Social (Ecosoc) sempre tendeu a abordar o tema de forma fragmentada,

147 United Nations, *Resolutions and decisions adopted by the General Assembly during the first part of its Forty-Seventh Session,* Press Release GA/8470, 1 February 1993, p. 298-301.

focalizando a situação de setores específicos, ou por meio de estudos genéricos da situação mundial que levavam em conta indicadores econômicos, como a renda *per capita* ou a expectativa de vida nos diversos países. Apresentava-se, assim, nitidamente subordinado às questões mais estritamente econômicas[148]. Em função desses fatos, não era de surpreender que a Comissão para o Desenvolvimento Social das Nações Unidas, estabelecida em 1966 para orientar o Ecosoc a respeito de políticas sociais, sempre constituísse uma espécie de foro "de segunda classe" por comparação com as demais comissões funcionais do Conselho (como, *inter alia*, a Comissão dos Direitos Humanos e a Comissão sobre a Situação da Mulher): contava e ainda conta com menor número de membros; desde 1971, suas sessões passaram de anuais a bienais; as resoluções e recomendações dela emanadas eram examinadas de maneira perfunctória pelos órgãos superiores.

O súbito interesse internacional pelo tema do desenvolvimento social nos anos 90, conforme afinal definido pela Resolução n. 47/92, no processo preparatório para a Cúpula Mundial e na movimentação planetária que ela provocou, evidencia, pelo menos, que o chamado "consenso neoliberal" do mundo contemporâneo não era tão consensual quanto parecia. Embora predominante nos setores político-econômicos que detêm o poder em quase todo o planeta, a obsessão com o monetarismo, a liberdade do mercado e o "estado mínimo" era e ainda é, ao contrário, motivo de sérias preocupações, tanto nos países em desenvolvimento – maioria numericamente esmagadora na composição da Assembleia Geral da ONU –, como nas sociedades civis dos países desenvolvidos. E seus opositores, governamentais e não governamentais, conquanto não dispondo de meios suficientes para revertê-la, têm capacidade para mobilizar a opinião pública internacional em campanhas de

148 United Nations, *Social Policy & Social Progress,* Special Issue on the Social Summit, Nova York, 1996, p. 5-6.

conscientização de vasto espectro, assim como para implementar iniciativas localizadas importantes com o objetivo de obviar alguns de seus efeitos mais daninhos.

Entre os diversos objetivos fixados para a Cúpula Mundial na Resolução n. 47/92 relacionavam-se os de:

> *(e) criar uma consciência internacional e definir modalidades de ação para se atingir o equilíbrio necessário entre a eficiência econômica e a justiça social, num ambiente de desenvolvimento equânime e sustentável, voltado para o crescimento, de acordo com prioridades definidas no âmbito nacional;*
>
> *(f) tratar, de maneira criativa, da interação entre a função social do estado, as respostas do mercado às demandas sociais e os imperativos do desenvolvimento sustentável;*
>
> *(g) identificar os problemas comuns dos grupos socialmente prejudicados e marginalizados e promover sua integração na sociedade, salientando-se a necessidade de as sociedades igualizarem as oportunidades para todos os seus membros; (...)*

Tendo em mente esses e outros objetivos – elencados de (a) a (k) na Resolução n. 47/92 –, os três principais temas "que afetam todas as sociedades" selecionados para exame na Cúpula seriam: a integração social dos grupos mais prejudicados e marginalizados, o alívio e a redução da pobreza e a expansão do emprego produtivo.

Para o encaminhamento das discussões e a preparação dos documentos a serem considerados em Copenhague, a Assembleia Geral estabeleceu um Comitê Preparatório – que se reuniu em sessões formais e informais de abril de 1993 a janeiro de 1995 – aberto a todos os estados-membros das Nações

Unidas, representados por delegados especialmente designados para esse fim pelos respectivos chefes de estado e de governo, bem como às agências internacionais. A antes negligenciada Comissão para o Desenvolvimento Social foi instruída a realizar sessão extraordinária – que atraiu afluência e interesse inéditos de governos e ONGs – para tratar da Cúpula, em 1993. As Comissões regionais da ONU, entre as quais a Cepal, receberam recomendações no sentido de preparar relatórios integrados com vistas à realização do encontro. E todas as agências especializadas do sistema da ONU e de Bretton Woods – o FMI e o Banco Mundial – foram mobilizadas para o evento.

6.2. O formato e os documentos da Cúpula de Copenhague

A exemplo das demais conferências da década de 1990, o encontro de Copenhague desenvolveu-se em diversos planos. Inaugurado em nível de delegações oficiais negociadoras, estendeu-se, com o formato de grande conferência – com 186 estados e organizações de integração regional participantes – de 6 a 10 de março de 1995, desdobrado em um Plenário, um Comitê Plenário negociador e vários grupos de negociação para subtemas específicos, reunidos em sessões paralelas a seminários, palestras e conferências de especialistas e de agências das Nações Unidas. A ela se seguiu a Cúpula propriamente dita, nos dias 11 e 12 de março, da qual participaram 117 chefes de estado e de governo – recorde que ultrapassou os 105 da "Cúpula da Terra" na Rio-92 – e altos representantes de outros países, que proferiram um total de 232 alocuções e adotaram os documentos previamente aprovados pela conferência negociadora. Ao todo, a Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Social congregou no Bella Centre de Copenhague 14.200 pessoas, das quais 5 mil delegados oficiais, mais de 2.800 jornalistas e funcionários de agências de comunicação, 2.300

representantes de organizações não governamentais (ONGs), 2.700 funcionários locais e agentes de segurança e 400 membros do secretariado das Nações Unidas e de suas agências. Em paralelo aos eventos oficiais, um Fórum de ONGs, reunido de 3 a 12 de março em outra ilha da capital dinamarquesa – a ilha de Holmen –, com 4.500 participantes vindos do exterior, realizou cerca de 1.500 encontros, mais de 100 atividades culturais e 400 exposições[149].

Nas palavras com que o então secretário-geral das Nações Unidas, Boutros Boutros-Ghali, abriu os trabalhos no dia 6 de março, a cúpula era apresentada como uma tentativa de renovação do projeto progressista do Iluminismo:

> *Um novo contrato social, de nível global, é preciso para trazer esperança aos estados e nações, aos homens e mulheres de todo o mundo. Esse deve ser o foco da Cúpula Mundial. Assim entendo eu como ela deve ser vista*[150].

Independentemente dos méritos e deméritos dos documentos aprovados em Copenhague, a simples realização do encontro, com a mobilização que ele propiciou, envolvendo atores governamentais e não governamentais – embora a ausência do setor empresarial tenha sido notória – já teria *ipso facto* o mérito de trazer, pela primeira vez, o desenvolvimento social à linha de frente das atenções internacionais. E essas atenções, num mundo cada vez mais globalizado pela economia e pelas comunicações, mas assolado pelo desemprego e pela exclusão social, com acréscimo de tensões difusas e guerras intestinas, justificam-se até mesmo pela ótica do primeiro propósito das Nações Unidas, estabelecido no artigo 1º, parágrafo 1º, de sua Carta constitutiva: o da manutenção da paz e da segurança internacionais. Esse fato torna-se evidente na Declaração adotada pelos chefes de estado e de governo,

149 *Id., ibid.,* p. 14-19.

150 *Id., ibid.,* p. 3.

que aperfeiçoa e explicita a interligação da paz e da segurança internacionais com o desenvolvimento econômico-social, a justiça e os direitos humanos, já reconhecida no preâmbulo da Carta da ONU desde 1945.

No preâmbulo da Declaração de Copenhague, os presidentes e primeiros-ministros da quase totalidade dos países do mundo afirmam:

> *Compartilhamos a convicção de que o desenvolvimento social e a justiça social são indispensáveis para a consecução e a manutenção da paz e da segurança dentro de nossas nações e entre elas. Por outro lado, o desenvolvimento social e a justiça social não podem ser alcançados se não houver paz e segurança ou se não forem respeitados todos os direitos humanos e liberdades fundamentais. Essa interdependência essencial foi reconhecida há 50 anos na Carta das Nações Unidas e desde então se tem tornado cada vez mais profunda (quinto parágrafo).*

A essa explicitação o mesmo documento oferece maior consistência, ao reconhecer que:

> *(...) nossas sociedades precisam responder mais eficazmente às necessidades materiais e espirituais dos indivíduos, de suas famílias e das comunidades em que vivem nos diversos países e regiões (terceiro parágrafo do Preâmbulo).*

E ao reiterar a asserção da Rio-92 de que:

> *as pessoas são o centro de nossas preocupações com o desenvolvimento sustentável e têm direito a uma vida*

saudável e produtiva, em harmonia com o meio ambiente (oitavo parágrafo preambular)[151].

Se levarmos em conta que, nas décadas anteriores, as atenções dos encontros multilaterais sobre a questão do desenvolvimento, envolvendo países do Sul e do Norte, eram voltadas quase que exclusivamente para a ideia do crescimento econômico dos estados, sem autocontroles racionais ou orientação axiológica, o progresso no sentido humanístico – já presente nos documentos da Conferência do Rio de Janeiro – oferecido pela Declaração de Copenhague, evidente. Por mais justificáveis que fossem as postulações dos países em desenvolvimento perante o Primeiro Mundo nos anos 60 a 80 em favor de uma nova ordem econômica internacional, elas se ressentiam da falta de uma definição adequada sobre a finalidade do desenvolvimento – para não falar de seu enquadramento jurídico ou de sua titularidade como um direito (o direito ao desenvolvimento), esboçados agora, particularmente desde a Conferência de Viena de 1993 sobre direitos humanos, de forma muito incipiente.

Conforme, hoje amplamente reconhecido, o desenvolvimento como sinônimo de industrialização e crescimento econômico não produz por si só o aprimoramento necessário das condições sociais. Pode, até, ao contrário, como tem sido comprovado nos relatórios anuais do Pnud, agravar os desequilíbrios inter e intraestatais, através do aumento da concentração de riquezas nos setores sociais privilegiados, com a consequente deterioração da vida de vastas camadas populacionais, envolvidas no êxodo rural e pauperizadas nos centros urbanos. Isso em paralelo a fenômenos diversos ligados à noção de desenvolvimento econômico, como a substituição de culturas de subsistência por monoculturas de exportação, com efeitos perniciosos à alimentação e subsistência

151 Documento das Nações Unidas A/CONF.166/9, p. 5. Os grifos não existem no original.

das populações agrárias, a reorientação do investimento de cunho social, na educação, saúde, trabalho e segurança para obras de infraestrutura que apenas beneficiam a própria indústria ou as culturas de exportação, e muitas outras manifestações socialmente negativas sobejamente conhecidas e onipresentes.

Nas palavras de Átila Roque, do Ibase, que acompanhou o processo preparatório da cúpula e a delegação do Brasil ao evento, o encontro de Copenhague "foi uma tentativa de superar o estado de descaso e quase cinismo com que a comunidade internacional pensava a problemática do desenvolvimento". A cúpula teria respondido a esse descaso porque reintroduziu, no cenário internacional, "uma discussão que esteve muito em pauta na década de 1970, sobre os objetivos últimos do desenvolvimento. É muito importante ver as Nações Unidas reavaliarem o lugar do desenvolvimento na aventura humana"[152].

Se, sob certos aspectos, e para as aspirações mais otimistas, a Cúpula Mundial pode ter sido frustrante, é inegável que, malgrado as limitações, seus documentos finais – a "Declaração de Copenhague sobre o Desenvolvimento Social" e o "Programa de Ação da Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Social"[153] – trazem importantes contribuições ao tratamento nacional e internacional de seu megatema, a que se subordinam, direta ou indiretamente, todos os demais assuntos da agenda social da ONU. Exatamente porque o tema era muito abrangente, torna-se difícil identificar de maneira objetiva o foco principal das decisões de Copenhague. Ressalta, porém, em ambos os documentos, a determinação declarada de se encarar e promover o desenvolvimento não como um fim em si, mas como um meio para o aperfeiçoamento da vida humana,

152 Intervenção no Seminário "Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Social: avaliação e implicações futuras para as políticas sociais no Brasil e na Alemanha", In: *O difícil caminho para a justiça social*, São Paulo, Konrad Adenauer Stiftung, Coleção Debates, ano 1995, n. 7, p. 36.

153 V. *supra* nota 1.

tendo por base o respeito e a implementação de todos os direitos fundamentais. Ressalta, também, seu caráter participativo, de convocação a todas as entidades e atores das sociedades civis para a realização dos esforços necessários à consecução dos objetivos colimados.

A expressão "desenvolvimento social", de conceituação imprecisa – como, de resto, quase todos os grandes temas da atualidade –, passa, portanto, a ter agora um sentido claramente humanista, consensualmente definido. É ele que fundamenta o conceito de desenvolvimento, já previamente qualificado pela Rio-92 como necessariamente sustentável. E o desenvolvimento social, mais do que uma aspiração natural das sociedades, torna-se também fator imprescindível à consecução e à manutenção da paz intra e internacional, da qual é simultaneamente dependente, assim como o é da realização dos direitos humanos universais.

6.3. Os compromissos de Copenhague

De maneira simplificada, é possível sumariar as conquistas dos documentos finais de Copenhague nas seguintes promessas coletivas, constantes dos 10 compromissos que conformam a Declaração dos chefes de estado e de governo:

- de criar um ambiente econômico, político, social, cultural e jurídico que permita o desenvolvimento social das pessoas;
- de erradicar a pobreza no mundo, por meio de ação nacional enérgica – com enfoque multidimensional e integrado, em cooperação com todos os membros da sociedade civil – e da cooperação internacional, como um imperativo ético, social, político e econômico da humanidade;

- de promover o pleno emprego e de capacitar os homens e as mulheres a conseguirem meios de vida seguros e sustentáveis;
- de promover a integração social fomentando sociedades estáveis, seguras e justas, baseadas em todos os direitos humanos;
- de promover o pleno respeito à dignidade humana, de alcançar a igualdade e a equidade entre homens e mulheres, de reconhecer e aumentar a participação e as funções de liderança da mulher na vida política, civil, econômica, social e cultural e no desenvolvimento;
- de promover o acesso universal e equitativo a uma educação de qualidade e ao nível mais alto possível de saúde física e mental, assim como o acesso de todas as pessoas à assistência básica de saúde, procurando especialmente retificar desigualdades sociais sem distinções de raça, origem nacional, sexo, idade ou deficiência, respeitando as culturas comuns e particulares, preservando as bases do desenvolvimento sustentável centrado nas pessoas, contribuindo para o pleno desenvolvimento dos recursos humanos e para o desenvolvimento social. "A finalidade destas atividades é de erradicar a pobreza, promover o emprego pleno e produtivo e fomentar a integração social"[154];
- de acelerar o desenvolvimento econômico, social e humano da África e dos países de menor desenvolvimento ("LDCs");

154 A redação do sexto compromisso é das mais confusas, em todas as versões da Declaração, em decorrência dos múltiplos aportes das mais variadas procedências. A parte entre aspas aqui indicada é reprodução literal do texto, importante na medida em que recorda os três objetivos fundamentais de toda a conferência: a erradicação da pobreza, a expansão do emprego produtivo e a integração social dos marginalizados.

- de assegurar que os programas de ajuste estrutural incluam objetivos de desenvolvimento e integração social;
- de aumentar substancialmente ou utilizar com maior eficácia os recursos destinados ao desenvolvimento social;
- de melhorar e fortalecer o quadro da cooperação internacional, regional e sub-regional para o desenvolvimento social, em espírito de parceria, através das Nações Unidas e outras instituições multilaterais[155](...).

Os dez compromissos são respaldados por um Programa de Ação, em que se delineiam, em mais de uma centena de páginas, políticas e medidas destinadas a promover a integração social em áreas que envolvem a forma de atuação dos governos, a não discriminação, a igualdade e a justiça social, as necessidades particulares dos indivíduos e grupos mais vulneráveis, as necessidades especiais dos migrantes e refugiados, a violência e o crime e o papel da família. De maneira bastante objetiva, concentrado apenas nas proposições de conteúdo prático, o mais breve resumo do "Programa de Ação da Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Social", feito pelo Departamento de Informação Pública das Nações Unidas, sumaria o documento como um conjunto de

> *recomendações para eliminar as desigualdades dentro dos países e entre eles (...), as quais incluem:*
>
> *chamamento ao Banco Mundial, ao FMI e a outras instituições de financiamento para que tornem o desenvolvimento social o principal foco de suas políticas, especialmente nos programas de ajustamento estrutural;*

155 Documento das Nações Unidas A/CONF.166/9, p. 11-26.

> *apoio à fórmula das Nações Unidas segundo a qual cada país doador destinaria 20% de seus fundos de assistência ao exterior a objetivos de desenvolvimento social, tais como alimentação, saúde, água potável e educação, enquanto os países em desenvolvimento devotariam 20% de seus orçamentos nacionais aos mesmos objetivos (a chamada "fórmula 20/20");*
>
> *chamamentos para o alívio da dívida externa – inclusive seu cancelamento total – a fim de auxiliar os países em desenvolvimento com dificuldades financeiras a começarem a corrigir seus problemas sociais;*
>
> *promessas de estabelecimento de cronogramas para a eliminação da pobreza absoluta*[156].

O simples enunciado dos compromissos da Declaração torna manifesta a importância atribuída pela Cúpula de Copenhague ao tema dos direitos humanos, com forte valorização dos conceitos de igualdade, equidade e não discriminação, a exemplo do que já se observara na Conferência do Cairo sobre População e Desenvolvimento. Ademais da ênfase nos direitos humanos, comum a toda a agenda social da ONU na época atual, a Cúpula foi ainda mais claramente antropocêntrica do que a Conferência do Cairo: se os autores e primeiros destinatários dos documentos de Copenhague são os estados, os compromissos assumidos por seus dirigentes não têm por beneficiários os estados como entidades políticas, mas sim os seres humanos – nas dimensões individual e coletiva – que os integram, e que conformariam, no contexto planetário, uma verdadeira comunidade internacional.

Dentro da mesma lógica descentralizadora e desestatizante, que, aliás, vem sendo seguida em todas as conferências da década,

156 United Nations Department of Public Information, *Programme Update,* 31 March 1995.

os estados, personificados em seus governantes, reconhecem ser deles a principal responsabilidade para o alcance dos objetivos propostos, mas reconhecem igualmente que as organizações internacionais e regionais bem como "todos os atores da sociedade civil" necessitam contribuir para os mesmos fins. Nessas condições, os governantes "convidam todas as pessoas a expressarem sua determinação de aprimorar a condição humana, por meio de ações concretas nas respectivas áreas de atividade ou da assunção de responsabilidades cívicas especificas" (parágrafo 27 do Preâmbulo da Declaração).

Levando em consideração que o desenvolvimento social tem como ingrediente fundamental o respeito e a implementação dos direitos humanos, a Declaração e o Programa de Ação de Copenhague apresentam incentivos genéricos e específicos à realização desses direitos.

Nesta segunda categoria, de incentivos particularizados, enquadram-se os compromissos incidentes sobre *inter alia*:

a. "a ratificação e a plena aplicação dos instrumentos pertinentes (...) como o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos" (primeiro compromisso, parágrafo 28, f, da Declaração);

b. "a observância dos convênios pertinentes da Organização Internacional do Trabalho" para "proteger e fomentar o respeito aos direitos básicos dos trabalhadores, aí incluídos a proibição do trabalho forçado e do trabalho infantil, a liberdade de associação e o direito de organização e negociação coletiva e à não discriminação no emprego" (compromisso 3, i, e parágrafo 54, b, do Programa de Ação);

c. a proteção "de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais, que são universais, indivisíveis, interde-

pendentes e inter-relacionados, inclusive o direito ao desenvolvimento...", o "estabelecimento de mecanismos e recursos eficazes para assegurar seu cumprimento..." e a "criação e fortalecimento de instituições nacionais responsáveis por sua aplicação e vigilância" (parágrafo 15, b, do Programa de Ação);

d. a realização do direito ao desenvolvimento "mediante o fortalecimento da democracia, o desenvolvimento e o respeito aos direitos humanos e liberdades fundamentais..." (parágrafo 15, d, do Programa de Ação).

A universalidade dos direitos humanos, consensualmente consagrada na Declaração de Viena de 1993, é, portanto, mais uma vez reiterada em Copenhague, assim como o são a inter-relação entre democracia, desenvolvimento e direitos humanos, o direito ao desenvolvimento em suas vertentes individual e coletiva e todos os conceitos basilares das grandes conferências mundiais já então realizadas na década de 1990 – inclusive os atinentes às questões de gênero, a serem observadas em todas as áreas sob consideração, à saúde reprodutiva e aos direitos a ela concernentes, consagrados na Conferência do Cairo.

Vistos por essa ótica, os documentos da Cúpula de Copenhague, ainda que não correspondam ao "novo contrato social de nível global" visualizado por Boutros Boutros-Ghali em seu discurso inaugural, aparecem extremamente positivos para o Homem e a Mulher, no sentido racional e subjetivista a eles atribuído pela modernidade iluminista, fixando valores supostamente universais por meio da ação comunicativa intercultural. O problema é que, como sempre tem ocorrido, a "modernidade" discursiva apresenta-se contraditória com a realidade do mundo. E a Cúpula sobre o Desenvolvimento Social

não foi exceção. A altivez dos compromissos assumidos contrasta com a escassez de propostas concretas.

6.4. As frustrações de Copenhague

As frustrações amplamente verbalizadas sobre a Cúpula de Copenhague vinculam-se à falta de iniciativas capazes de promover a superação dos desequilíbrios internos e internacionais na distribuição da riqueza ou para apontar os meios de alcançá-la. A pouca criatividade, ou mais precisamente a ausência de vontade política, nessa área – resumida pelas ONGs presentes na expressão "promessas elevadas e bolsos vazios"[157] – já lamentável em qualquer outro foro, foi tanto mais sentida numa conferência, de nível de chefes de estado e de governo, que tinha como fundamentação particular a pobreza, o desemprego e a desintegração social. E é especialmente nesse campo, no estabelecimento de condições econômicas minimamente necessárias para o alcance da igualdade, mais do que nas inconsistências epistemológicas da razão ou nas imperfeições da afirmação da subjetividade, que o projeto da modernidade, tal como elaborado desde o "Século das Luzes", tem fracassado tragicamente. Mais sensível no corpo da maioria dos indivíduos e comunidades do que todas as repressões disciplinares do poder ubíquo analisadas por Foucault na *épistémè* moderna, é sobretudo esse fracasso que danifica, na escala mundial, a crença racional no progresso, prejudicando de maneira talvez irremediável os dois outros componentes da tríade da Revolução Francesa: liberdade e fraternidade.

Assim é que, na questão dos recursos para a implementação dos compromissos, o Programa de Ação de Copenhague apresenta-se extremamente conservador. A par da reiteração da chamada

157 *Lofty commitments and empty pockets* – expressão largamente empregada nos jornais de ONGs distribuídos durante e depois da realização do evento, logo após haver-se chegado a acordo, no Comitê Plenário, sobre o texto dos documentos a serem adotados.

"fórmula 20/20" mencionada acima – que obteve algum impacto nos meios de comunicação, mas já fora recomendada pela ONU em documentos muito anteriores à cúpula – e da recomendação, também antiga, aos países ricos de aumentarem os montantes destinados à ajuda externa e de "se esforçarem para destinar 0,7% do produto nacional bruto à assistência oficial para o desenvolvimento" (parágrafo 87, letras "c" e "b" do Programa de Ação)[158], pouco se aprovou. A proposta formulada pelo economista James Tolbin desde 1978 e endossada pelo Relatório do Pnud sobre o Desenvolvimento Humano de 1994, no sentido da criação de um fundo de ajuda aos países em desenvolvimento com base em taxa de até 0,5%, imposta internacionalmente, sobre as aplicações de capitais de curto prazo nos mercados monetários internacionais – estimadas em um trilhão de dólares por dia, sem qualquer efeito positivo na esfera produtiva ou na criação de empregos – foi muito aventada, mas não incorporada. Tampouco o foi a ideia, sugerida em Copenhague por muitos países, entre os quais o Brasil, de se promover uma revisão dos mecanismos e instituições financeiras multilaterais com vistas ao estabelecimento de um sistema eficaz de controle sobre os capitais financeiros especulativos – capitais estes cuja volatilidade fora experimentada amargamente pelo México pouco antes, na debandada maciça das vultosas quantias que haviam entrado no país em 1993, com o famigerado "efeito tequila" dela resultante.

158 Documento das Nações Unidas A/CONF.166/9, p. 83. Desde 1960, pela Resolução no 1.522, a Assembleia Geral das Nações Unidas já havia fixado em 1% da Renda Nacional dos países desenvolvidos o montante básico de recursos a serem alocados à assistência internacional. Em 1968, a segunda Unctad modificara essa meta para 1% do PNB. Em 1970, a primeira Estratégia das Nações Unidas para o Desenvolvimento estabelecia um prazo curto para a realização desse objetivo, reduzindo-o, porém, para o quantitativo mais modesto de 0,5% do PNB – reiterado pela Cúpula de Copenhague. No entanto, como é sabido e comprovado pelos estudos da OCDE, apenas os países escandinavos haviam atingido – e ultrapassado – tal meta no início dos anos 90. Em 1992, as alocações à assistência internacional da França situavam-se em 0,63%, as do Japão em 0,30% e as dos Estados Unidos em 0,20% (v. Monique Chemillier-Gendreau, *Humanité et souverainetés* - essai sur la fonction du droit international, Paris, La Découverte, 1995, p. 257).

No que diz respeito à oferta de meios e à definição de ações concretas para a implementação dos compromissos e do Programa de Ação da Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Social, de pouco adiantou o fato de os governantes reconhecerem no preâmbulo da Declaração que:

> *Somente continuaremos a contar com a confiança das pessoas do mundo se fizermos de suas necessidades nossas prioridades. Sabemos que a pobreza, a falta de emprego produtivo e a desintegração social são uma ofensa à dignidade humana. Sabemos também que são fatores que se reforçam mutuamente, além de representarem uma perda de recursos humanos e uma manifestação de ineficiência no funcionamento de mercados e de instituições e processos econômicos e sociais*[159].

Na interpretação de Peter Townsend, a Cúpula de Copenhague representou uma "luta feroz" para se definir e lançar uma teoria e um programa alternativos para o desenvolvimento. Alguns participantes eram motivados pelas crescentes disparidades entre as nações ricas e pobres ou pela "hipocrisia da assistência externa". Outros estariam descobrindo que os países ricos também tinham problemas sociais germinando em seus próprios quintais e, portanto, deveriam unir-se aos países pobres numa causa comum, para que tais problemas pudessem ser equacionados. A questão do desenvolvimento não poderia mais ser tratada como "uma teoria e um programa para os pobres", mas para todos. Tal percepção, contudo, está longe de ser aceita no debate internacional. Na Cúpula de 1995, teria havido "muito pouco reconhecimento de que

159 Documento das Nações Unidas A/CONF.166/9, p. 8.

os piores problemas estruturais do mundo estão desestabilizando todos os países. E isso exige um enfoque completamente novo"[160].

O indiferentismo do Primeiro Mundo com relação aos problemas dos países em desenvolvimento não chega a constituir novidade. O que se modificou na época presente foi a situação estrutural, em função das novas características da economia internacional, que vêm criando crescentes contingentes de marginalizados também dentro dos países mais desenvolvidos. Conforme ilustram os eloquentes exemplos citados por Ignacy Sachs, a Espanha, entre 1980 e 1992, duplicou seu PIB sem criar um único emprego adicional, enquanto

> *num país tão rico como é a França, uma ruptura social separa hoje os dois terços de ganhadores do terço de perdedores, cada vez mais excluídos da sociedade de consumo e privados do exercício de seu direito – que, porém, é fundamental – ao trabalho*[161].

A globalização econômica, sem os corretivos necessários, associada ao desmantelamento deliberado do estado de bem-estar, tende a globalizar também os problemas sociais do desemprego e da desintegração social (e com eles a criminalidade), tanto por fatores endógenos, como pelo inevitável incremento das migrações no sentido Sul-Norte. Diante desse fato evidente, cada dia mais sensível, o "integrismo" neoliberal dos países desenvolvidos e de algumas lideranças de países em desenvolvimento, manifestado em políticas domésticas e projetado na esfera internacional, inclusive na Cúpula de Copenhague, corresponde a uma forma de autismo, que, já vem sendo autodestrutivo.

160 Peter Townsend, "Will the rich countries pay more attention to problems in their own backyards?", In: *United Nations, Social Policy & Social Progress,* p. 3.

161 Ignacy Sachs, "Em busca de novas estratégias de desenvolvimento", *Estudos Avançados,* Volume 9, no 25, setembro/dezembro 1995, São Paulo, USP, p. 37 e 30.

Se esse "integrismo" egocêntrico é autodestrutivo para as sociedades mais ricas, ele tende a ser catastrófico para o conjunto da humanidade. Segundo dados assinalados pelo diretor executivo do Pnud, James G. Speth, no Relatório sobre o Desenvolvimento Humano de 1994, nos últimos trinta anos a concentração de riqueza dentro dos países e entre eles simplesmente duplicou. Em 1962, a quinta parte mais rica da população mundial gozava de rendas 30 vezes superior àquela de que dispunha a quinta parte mais pobre. Em 1994 a disparidade da relação passara a ser de 60 a 1. E, em 1996, os 358 indivíduos bilionários existentes no mundo dispunham de uma renda combinada maior do que o Produto Interno Bruto somado de um conjunto de países que abriga 45% da população mundial[162].

6.5. Os paradoxos do Grupo dos 77

Se, por um lado, o "integrismo" neoliberal e o indiferentismo social por ele propiciado impediram a adoção de recomendações inovadoras para melhor distribuir a riqueza ou tornar mais factíveis os compromissos da cúpula, por outro lado, os fundamentalismos religiosos, cada vez mais influentes nestes tempos denominados "pós-modernos", quase provocaram retrocessos no que já se havia logrado estabelecer consensualmente na esfera de valores éticos e em matéria de direitos nas conferências anteriores.

Inconformados com os resultados das conferências de Viena e do Cairo, especialmente esta última, os governos que haviam registrado reservas e declarações interpretativas aos respectivos documentos finais reabriram nas negociações de Copenhague todas as questões para eles duvidosas – como se os esforços de conciliação e acomodação dos eventos precedentes tivessem sido em vão e como se os documentos deles emergentes fossem letra morta.

162 Relatório do Pnud sobre o Desenvolvimento Humano de 1996, p. 2.

Mais uma vez os fundamentalistas de todos os credos procuraram fazer desaparecer dos textos as referências à saúde reprodutiva, aos meios de prevenção das doenças sexualmente transmissíveis, à família em suas diversas formas, à não discriminação de gênero e à igualdade de direitos entre os sexos. Mais uma vez, ainda, a esdrúxula coalizão de teocracias historicamente antagônicas e governos laicos ditatoriais de direita e de esquerda tudo fez para inserir nos textos linguagem que relativizava os direitos humanos e reinstaurava o conceito absolutista de soberania como escudo a práticas domésticas inaceitáveis no direito internacional[163]. E a maior ameaça às conquistas conceituais das conferências anteriores adveio precisamente daquele agrupamento de países que mais deveria manter-se unido e consistente na luta contra a pobreza, ou, pelo menos, na luta para a obtenção de condições econômicas internacionais e assistência para a promoção do desenvolvimento social de suas populações: o Grupo dos 77.

Criado na década de 1960 para coordenar as posições dos países em desenvolvimento em foros multilaterais na campanha por uma nova ordem econômica internacional, o Grupo dos 77 lograra, nas décadas passadas, disseminar a ideia, respaldada pelo bloco socialista, de que os problemas que enfrentavam na esfera do desenvolvimento eram decorrência exclusiva da estrutura injusta do sistema econômico internacional. Unia-o, pois, um lustro ideológico, inspirado na sociologia marxista, segundo o qual o ordenamento internacional capitalista, a exemplo das sociedades nacionais, dividia os estados em classes, cabendo aos países subdesenvolvidos, na qualidade de proletariado de nações, a função emancipatória de revolucionar a ordem vigente para a construção de um mundo mais equânime. Justificada pela práxis da luta anticolonialista e anti-imperialista, essa ideologia

163 V. *supra* parte final do item 5.5 do capítulo 5.

foi encampada não somente pelos setores de esquerda em todo o mundo, mas também por governos do Terceiro Mundo cuja ideologia e práticas domésticas eram a antítese do marxismo ou da própria social-democracia.

Com o presente descrédito da ideia de revolução e as enormes disparidades econômicas entre os países do Terceiro Mundo ainda mais aguçadas, diante da evidência, hoje em dia não dissimulada, de que as injustiças do ordenamento internacional refletem-se nas disparidades internas das sociedades dos próprios países em desenvolvimento e, sobretudo, pela obviedade do desejo de todos os estados, do Norte e do Sul, independentemente dos respectivos sistemas políticos e culturais, de inserir-se sólida e vantajosamente na economia globalizada, o liame que unia o Grupo dos 77 praticamente desfez-se. Esse fato ficou patente em Copenhague até mesmo na ambiguidade e falta de convicção com que muitos integrantes do Grupo discutiram as sugestões concernentes ao alívio das dívidas externas dos países em desenvolvimento, já que vários deles são também credores de estados mais pobres.

Desunidos na esfera econômica, os países do Grupo dos 77 têm procurado coordenar-se em outros campos para o enfrentamento diplomático multilateral com o Primeiro Mundo. Passam a assemelhar-se, assim, ao Movimento dos Não Alinhados, essencialmente político, com o qual tende a confundir-se. O Movimento dos não Alinhados, por sua vez, ainda mais do que o Grupo dos 77, perdeu sua lógica com o fim da Guerra Fria.

Oriundo da Conferência de Bandung de 1955, foi sobretudo esse Movimento, de composição majoritariamente afro-asiática, que, nos anos 60 e 70, deu substância à noção de um Terceiro Mundo, capaz de oferecer a alternativa de uma "terceira via" à disputa hegemônica Leste-Oeste, polarizada por Washington e Moscou, e ao conflito ideológico capitalismo *versus* comunismo.

Em seu discurso inaugural na Conferência Afro-Asiática de 1955, o presidente Sukarno, da Indonésia, justificava a criação de um movimento de países não alinhados com a afirmação de que: "Podemos mobilizar toda a força espiritual, moral e política da África e da Ásia no lado da paz... Bem mais do que metade da população humana do mundo, nós podemos mobilizar o que tenho chamado de 'Violência Moral das Nações' em favor da paz"[164].

Por mais idealizada e inobservada que tenha sido essa "via não alinhada" pelos membros do Movimento, ela poderia fazer sentido num mundo bipolar. Na estrutura multipolar presente, a superação da proposta do não alinhamento ficou logo tão evidente que, na primeira reunião ministerial do Movimento após a dissolução da União Soviética e o banimento do Partido Comunista da URSS, realizada em Accra, em 1991, vários países expressivos, entre os quais o Egito (fundador e articulador do não alinhamento original), chegaram a propor – sem êxito – sua autodissolução e substituição pelo Grupo dos 77, cujos objetivos de coordenação em matéria econômica pareciam mais condizentes com a nova realidade.

Com a mensagem política alternativa esvaziada pelo fim da bipolaridade estratégica e o amálgama econômico enfraquecido pela globalização, um dos maiores problemas com que se defrontam os estados do Sul nos foros multilaterais reside atualmente na falta de um cimento aglutinador e coerente. Disso se têm aproveitado os governos autoritários laicos e fundamentalistas religiosos, que manipulam tanto o Movimento Não Alinhado como o Grupo dos 77 para a defesa de suas posturas antiliberais.

De todas as iniciativas antiliberais forçadas pela militância ditatorial-fundamentalista em nome do Grupo dos 77, a última

164 *Apud*. João Almino, *Naturezas mortas – a filosofia política do ecologismo,* Brasília, Funag/IPRI, 1993, p. 74.

a ser contornada em Copenhague – graças em parte à atuação brasileira[165] – simboliza de maneira eloquente todas as demais.

Conforme tem sido prática nas grandes conferências, as negociações de Copenhague deveriam ater-se a buscar o consenso sobre pontos já examinados nas sessões do Comitê Preparatório ainda assinalados entre colchetes nos projetos em consideração[166].

Quando as negociações já entravam na fase final, com poucos pontos pendentes nos grupos de trabalho, o Grupo dos 77 aprovou, em momento de ausência do Brasil e da maioria dos demais países latino-americanos, como proposta comum, um parágrafo novo para o *chapeau* dos compromissos a serem assumidos pela cúpula, estabelecendo que

> *a formulação e a implementação de estratégias, políticas, programas e ações em favor do desenvolvimento social são de responsabilidade de cada país e devem levar em conta a diversidade econômica e social das respectivas condições, com pleno respeito aos diversos valores religiosos e éticos, contextos culturais e convicções filosóficas de seus povos.*

Redigida apenas nesses termos, a proposta representaria um óbvio retrocesso à universalidade dos direitos humanos consensualmente confirmada pela Conferência de Viena de 1993 e uma revisão regressiva ao *chapeau* dos princípios do Programa de Ação do Cairo, de 1994 – que reafirmava o respeito às soberanias e

165 O Brasil é membro do Grupo dos 77 desde sua formação na década de 1960. Do Movimento Não Alinhado nunca chegou a fazer parte, embora participe de seus encontros na qualidade de observador.

166 A não ser que o conjunto de delegações entendesse unanimemente que algum assunto de importância capital havia sido omitido, por inadvertência ou falta de tempo, no processo preparatório - como foi o caso do compromisso sobre educação, negociado em Copenhague sob coordenação do Brasil, e consubstanciado no VI Compromisso da Declaração.

aos contextos e valores religiosos e culturais, mas "em conformidade com os direitos humanos internacionalmente reconhecidos"[167].

Ao tomar conhecimento do texto, a delegação do Brasil anunciou ao Grupo dos 77 sua discordância com a redação incompleta. Como, porém, ele já havia sido acordado previamente, a delegação teve que aceitá-lo como fato consumado e se comprometeu a não objetá-lo nas discussões com os demais participantes da Cúpula, desde que estes o aceitassem tal como estava.

Nas discussões do grupo de trabalho pertinente, o texto foi impugnado pela União Europeia, tanto por sua extemporaneidade, como pela linguagem restritiva inaceitável. Após novo adiamento das discussões, a União Europeia dispôs-se a relevar a extemporaneidade da proposta, desde que passasse a incluir menção aos direitos humanos. Face às resistências ainda demonstradas pelos porta-vozes do Grupo dos 77, a delegação brasileira cumpriu o que anunciara: comunicou ao grupo de trabalho reunido sobre o assunto que, sem a menção imprescindível aos direitos humanos, o parágrafo não mais poderia ser encarado como proposta coletiva do Grupo, por não contar com seu apoio. Em função dessa intervenção decisiva, o *chapeau* dos compromissos de Copenhague (parágrafo 28 da Declaração) passou a ler, em consonância com o texto do Cairo:

> *Nossa campanha mundial em prol do desenvolvimento social e as recomendações de medidas descritas no Programa de Ação são feitas com espírito de consenso e cooperação internacional, de conformidade com os propósitos e princípios da Carta das Nações Unidas, reconhecendo que a formulação e a implementação das estratégias, políticas, programas e ações em favor do desenvolvimento social são de responsabilidade de cada*

167 Documento das Nações Unidas A/CONF.171/13, p. 12.

> *país e devem levar em conta a diversidade econômica, ambiental e social das respectivas condições, com pleno respeito aos diversos valores religiosos e éticos, contextos culturais e convicções filosóficas de sua população,* e em conformidade com todos os direitos humanos e liberdades fundamentais. *Nesse sentido a cooperação internacional, essencial para a plena implementação dos programas e ações de desenvolvimento social*[168].

Se a supervalorização das identidades tradicionais é tendência que se generaliza nestes tempos "pós-modernos", seja como reação ao atomismo individualista das sociedades desenvolvidas, seja como resistência "pré-moderna" ao imperialismo cultural num mundo globalizado pela economia e pelas comunicações, aos países de tradição liberal universalista, desenvolvidos ou em desenvolvimento, não cabe assimilar o particularismo cultural não qualificado como sua posição. A resistência do Sul deve concentrar-se em outras áreas, diretamente atinentes à situação de inferioridade econômica e tecnológica em que se encontra. Aceitar passivamente a manipulação do Grupo dos 77 por governos integristas de valores alheios, mais do que um desserviço à legitimidade do que se pretende defender no campo econômico, pode até constituir um estímulo a retaliações, comerciais e de outra ordem, contrárias ao interesse próprio. Tende, ainda, a inserir falsamente os estados democráticos em desenvolvimento, que prezam a liberdade política e os direitos individuais de sua população, no bloco cultural que lhes seria antagônico, caso o suposto "conflito de civilizações" viesse a tornar-se realmente o novo paradigma do mundo contemporâneo visualizado por Samuel Huntington.

A Declaração e o Programa de Ação de Copenhague não chegaram, tal como aprovadas, a reverter posições consensuais

168 Documento das Nações Unidas A/CONF.166/9, p. 11.

das conferências de Viena e do Cairo em matéria de direitos humanos. Os riscos foram, porém, ponderáveis. E a reiteração de reservas a trechos dos documentos a eles atinentes pressagiavam as resistências autoritárias e fundamentalistas que se iriam repetir na IV Conferência Mundial sobre a Mulher, em Pequim, em setembro de 1995, e na II Conferência Internacional sobre Assentamentos Humanos, Habitat-II, em Istambul, em junho de 1996. Evidenciavam, ainda, de forma clara, a desunião do Grupo dos 77 em matéria de valores. Natural num conjunto de estados profundamente heterogêneo, essa desunião não precisaria aflorar de maneira tão constrangedora se o Grupo dos 77 se ativesse a buscar manter a unidade em questões econômicas, ao invés de extrapolar os objetivos para os quais foi criado.

6.6. Consequências da Cúpula de Copenhague

Como ocorre com as decisões acordadas em qualquer reunião multilateral normativa, da ONU ou fora dela, ninguém espera que os documentos da Cúpula de Copenhague sejam traduzidos em efeitos imediatos. Com exceção das resoluções do Conselho de Segurança adotadas ao abrigo do capítulo VII da Carta das Nações Unidas, que preveem algum tipo de sanção compulsória a transgressores da paz ou criam forças internacionais para determinadas situações de conflito, todos esses encontros constituem esforços dialógicos para a definição de padrões e diretrizes destinados ao aperfeiçoamento da convivência humana. Geralmente a esfera regulada, a internacional. No caso específico da agenda social da ONU, busca-se orientar tanto as relações entre as nações, quanto o ordenamento interno de cada uma. Impregnados de conteúdo ético, todos os resultados do presente ciclo de conferências somente poderão ter efeitos concretos em prazo não previsível. Seu objetivo mais imediato não ultrapassa

o da mobilização de consciências e, se possível, de iniciativas que possam levar, no futuro, à concretização de suas propostas.

Denominada pela imprensa "Cúpula da Pobreza", o encontro de dirigentes políticos em Copenhague congregou o maior número de chefes de estado e de governo da História, todos os quais, pessoalmente ou por representação, subscreveram, com a participação no evento, os compromissos e recomendações dele emanados. Reunião de tais dimensões e nível não poderia deixar de ter, por si só, importante valor simbólico. Mas algo mais concreto dela emergiu: os governados passaram a contar com uma declaração de compromissos governamentais e um programa de ação para sua implementação, com base nos quais podem legitimamente cobrar dos governantes o cumprimento de suas promessas neles registradas. Tendo em conta que a preparação de cada país – ou pelo menos dos países democráticos – para o encontro, conforme as recomendações das Nações Unidas na matéria, deveria ter envolvido não apenas os respectivos governos, mas também os segmentos interessados da sociedade civil, é de esperar que tais segmentos, ativos no processo preparatório e na própria conferência, não deixarão no ostracismo as promessas e recomendações de Copenhague.

6.7. A participação do Brasil

No caso do Brasil, o processo preparatório seguiu estritamente as recomendações das Nações Unidas. A exemplo do ocorrido na preparação para a Conferência do Cairo, o relatório nacional foi elaborado por consultora não governamental a partir de subsídios fornecidos por seminários convocados sobre os três temas principais da cúpula – pobreza, desemprego e integração social – e aprovado por consenso pelos membros do Comitê Nacional

estabelecido pelo governo para coordenar a preparação brasileira[169]. Sua franqueza chegou a surpreender a quem não está acostumado com o clima de ampla liberdade vigente desde a redemocratização. Exatamente por não pintar com tons dourados o quadro reconhecidamente difícil da situação social do Brasil, ele oferece importante subsídio ao diagnóstico dos problemas nacionais, a serem abordados de maneira democrática e participativa pelo governo e pela sociedade, conforme recomenda a agenda social das Nações Unidas. Essa interação governo-sociedade que caracterizou o processo preparatório e se manteve durante a realização do evento dentro da delegação nacional, de composição mista, além de assegurar legitimidade às posições nacionais, conferiu-lhes a solidez necessária até mesmo para discordar do Grupo dos 77 quando tal se fez imperativo. Caso não o fizesse, o governo poderia, talvez, manter simpatias entre os países não democráticos ou de organização política religiosa integrantes do Grupo dos 77. Por outro lado, mais do que desagradar a seus principais parceiros ocidentais de tradição liberal, desenvolvidos ou não, ofenderia à própria sociedade brasileira[170].

169 O Relatório Nacional Brasileiro à Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Social, encaminhado à ONU dentro do processo preparatório nacional para o evento, foi publicado pelo Ministério das Relações Exteriores, em 1995, e objeto de ampla divulgação nos meios interessados. A relatora geral, escolhida consensualmente pelo Comitê Nacional estabelecido por Decreto presidencial de 3 de fevereiro de 1994, foi a professora Amélia Cohn, presidente do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea – Cedec. Integraram o Comitê Nacional representantes dos seguintes órgãos: Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Justiça, Ministério da Educação e do Desporto, Ministério do Trabalho, Ministério da Previdência Social, Ministério da Saúde, Ministério do Bem-Estar Social, Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação da Presidência da República, Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. A Agência Brasileira de Cooperação funcionou como núcleo de articulação técnica. Todas as reuniões do Comitê Nacional contaram com a participação ativa de organizações não governamentais, associações sindicais e outras entidades não oficiais na qualidade de observadores. Esse intercâmbio governo-sociedade, já presente nas deliberações do Comitê Nacional, foi expandido e aprofundado sobretudo nos seminários realizados dentro do processo preparatório do Relatório Nacional.

170 A delegação brasileira foi chefiada pelo ministro da Educação Paulo Renato Costa Souza, que representou o presidente Fernando Henrique Cardoso na cúpula propriamente dita, nos dias 11 e 12 de março. A coordenação dos delegados e observadores nacionais nas negociações foi realizada pelo embaixador Luiz Paulo Lindenberg Sette, chefe alterno da delegação, que já atuara no processo

A experiência brasileira na Cúpula de Copenhague – experiência que, na verdade, apenas consolidou o que já vinha sendo feito nas demais conferências da década, particularmente nas de Viena, sobre direitos humanos, e do Cairo, sobre população e desenvolvimento – evidencia que, pelo menos na esfera da participação, o Brasil se encontra aparelhado para os desafios com que se defronta.

6.8. Conclusão

Participação e parceria têm sido a tônica das Conferências da ONU dos anos 90, em claro distanciamento do estatismo que prevalecera nas décadas anteriores. Conforme assinalaram os chefes de estado e de governo na Declaração de Copenhague:

> *Nosso desafio é o de estabelecer um modelo de desenvolvimento social centrado nas pessoas, que nos guie, agora e no futuro, para construir uma cultura de cooperação e parceria e para responder às necessidades imediatas daqueles mais afetados pela privação humana*[171].

É importante sublinhar, porém, que parceria não significa transferência de responsabilidades.

O estado, neste fim de século, não mais se confunde com a sociedade, sequer na esfera das relações internacionais. Tampouco se apresenta como o instrumento apto e suficiente à realização do progresso e da liberdade idealizado pela Ilustração. Hoje, mais do que nas décadas passadas, as ações da sociedade civil se afirmam,

preparatório internacional para o evento como representante pessoal do presidente da República. A delegação contou com participantes de todos os órgãos oficiais que compunham o Comitê Nacional, com quatro observadores parlamentares e com a assessoria de 14 representantes das entidades da sociedade civil que haviam, desde o início, atuado no processo preparatório brasileiro. Acompanharam também os trabalhos representantes da Prefeitura do Rio de Janeiro e da Universidade de Brasília.

171 Documento das Nações Unidas A/CONF.166/9, p. 9.

nacional e internacionalmente, como fator imprescindível à luta contra a marginalização, em prol da coesão social. Daí a importância crescente atribuída pelas Nações Unidas à participação dos órgãos não governamentais nos debates e na implementação de decisões de suas conferências sobre temas globais. Mas as ações do estado e da sociedade civil não são mutuamente excludentes. O conceito de participação não exime o estado de suas responsabilidades. A ele incumbe não somente o monopólio legítimo da força ou a tarefa de gerir com eficiência a economia nacional. Incumbem-lhe igualmente funções distributivas intransferíveis, exercitáveis, desde que para tanto haja determinação, nas competências normativa, administrativa, fiscal, policial, judicial e todas as demais que lhe são inerentes. Se a razão instrumental nas mãos do estado comprovou-se insuficiente para a promoção do progresso humano, nada indica que o mercado por si só ou as organizações não governamentais isoladamente possam garanti-lo de forma abrangente. É imprescindível, portanto, que as políticas públicas governamentais sejam harmonizadas com as ações da sociedade civil e com o exercício da cidadania. Essa mensagem fica clara nos documentos da Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Social.

A falta de inovações em matéria de cooperação econômica internacional do encontro de Copenhague, difícil de obter em qualquer circunstância e mais previsível ainda num período de indiferentismo neoliberal dominante, pode ser, por sua vez – e paradoxalmente – útil aos governos de países em desenvolvimento. Com ela se demonstra que o bem-estar de suas populações não pode ficar passivamente dependente da benemerência alheia. Sem vigorosos esforços redistributivos das lideranças políticas e econômicas domésticas – e, malgrado os efeitos negativos da globalização, todos podem sempre fazer algo mais –, não há como produzir nos países mais ricos ações ou sentimentos de solidariedade (salvo alguns gestos simbólicos, algumas vezes contraproducentes,

para com casos extremos de miséria generalizada e anomia, como recentemente verificados no continente africano). Afinal o conceito de "boa governança" permanece atual, menos arrogante e não mais exclusivo na crítica ao Terceiro Mundo. Se a sociedade civil, o mercado ou os governos sozinhos não têm a possibilidade de resolver os problemas existentes no próprio Norte, tampouco o resolverão simples postulações diplomáticas do Sul, bi ou multilaterais, para a obtenção de recursos externos, quando desacompanhadas de iniciativas nacionais consequentes para promover melhorias nas condições de vida dos segmentos marginalizados das respectivas sociedades.

As frustrações propiciadas pela cúpula não devem dar lugar ao negativismo derrotista, nem a atitudes pretensiosamente "pós-modernas", denegadoras dos valores da Ilustração. Apesar de algumas falhas substantivas e irracionais dos documentos, a política e a filosofia moral que permeiam a *rationale* e as recomendações de Copenhague são, na interpretação da própria ONU, "fundamentalmente enraizadas na tradição ocidental da Ilustração"[172]. O progresso, de indivíduos e comunidades e do mundo como um todo, é considerado possível e essencialmente definido em termos da satisfação de necessidades e das relações pacíficas entre indivíduos e grupos. Há por outro lado, também, uma crítica à concepção tradicional do desenvolvimento e do progresso:

> *Ademais da noção de sustentabilidade, que pode ser encarada como produto normal do bom-senso e da razão, a Declaração de Copenhague alude a um número de limites que deveriam dar forma ao impulso prometeico pelo crescimento e pelo bem-estar material. Há o reconhecimento de que a pessoa humana tem muitas*

172 Nações Unidas, *Social Policy & Social Progress*, p. 7-8.

> *dimensões e aspirações, e que as necessidades espirituais são tão fundamentais à natureza humana quanto o desejo de uma vida mais confortável*[173].

Longe de representar a superação do projeto da modernidade, tais atualizações procuram, ao contrário, adaptá-lo a uma realidade mais humana e menos arbitrária do que a razão abstrata e individualista dos filósofos do Iluminismo.

No cômputo geral o evento foi positivo. Cooperação e participação, mas sobretudo determinação comprovada em esforços concretos de todos, dentro de um espírito verdadeiramente humanista, intersubjetivo, que valoriza o individual sem negligenciar o comunitário, representam a mensagem subjacente aos compromissos assumidos em Copenhague. É com base nela, e numa razão não meramente instrumental, que o desenvolvimento social se afirma, em sua nova conceituação, na agenda internacional deste fim de século como um dos mais importantes temas globais, a que se vinculam a paz e a possibilidade de progresso no próximo milênio. É ele que legitima qualquer projeto de desenvolvimento econômico.

173 *Idem, ibid.*

CAPÍTULO 7
A CONFERÊNCIA DE BEIJING E OS FUNDAMENTALISMOS

7.1. Introdução

Quinto conclave da agenda social das Nações Unidas da década de 1990, a IV Conferência Mundial sobre a Mulher, realizada em Pequim (Beijing), de 4 a 15 de setembro de 1995, inseriu-se numa sequência bastante regular de grandes encontros sobre o tema, inaugurada em 1975 por iniciativa e impulsão do próprio movimento de mulheres. Ademais de constituir um passo a mais dessa caminhada internacional pela afirmação dos direitos de pelo menos metade da humanidade, ela expandiu decisivamente o escopo desses encontros, definindo claramente os direitos da mulher como direitos humanos, fundamentais em seus aspectos genéricos e em sua especificidade, para cuja observância não somente os estados, mas as sociedades em geral, assim como os indivíduos que as compõem, têm obrigações e responsabilidades. Para fazê-lo, a Conferência de Beijing baseou-se naquilo que vinha sendo construído sobre o assunto desde décadas anteriores, mas refletiu sobretudo as conquistas extraordinárias que as mulheres vinham obtendo nas conferências sobre outros

temas que a precederam imediatamente. Os trabalhos não foram fáceis. Tiveram que enfrentar, no processo preparatório e durante a realização da conferência, as mesmas objeções levantadas no Cairo e em Copenhague, agravadas ainda mais pelo continuado acirramento das condições históricas que têm levado à crescente desrazão da época contemporânea.

No ativo das conquistas acumuladas pelas mulheres nas outras conferências da década poder-se-iam listar, simplificadamente, conforme documento preparado pelo *Women's Caucus* durante a Cúpula de Copenhague[174], os seguintes elementos:

> *a) a abertura global propiciada pela Rio-92 ao reconhecer a perspectiva de gênero nas questões de meio ambiente, assim como o papel importante das ONGs de mulheres no processo internacional;*
>
> *b) o avanço representado pela atenção atribuída na Conferência Mundial sobre Direitos Humanos de 1993 aos direitos fundamentais da mulher como parte integrante do conjunto de todos os direitos humanos, a requerem, porém, tratamento particularizado. O apoio de Viena já incentivara nesse sentido,* inter alia, *no mesmo ano de realização daquela conferência, a proclamação pela Assembleia Geral da ONU da Declaração sobre a Violência contra a Mulher (Resolução n. 48/104, de 20 de dezembro de 1993) e, no ano seguinte, o estabelecimento pela Comissão dos Direitos Humanos de uma relatora especial para monitorar esse tipo de violência em todo o mundo (Resolução n. 1.994/45, de 4 de março de 1994);*
>
> *c) o reconhecimento pela Conferência do Cairo de 1994 de que o fortalecimento dos direitos – que desde*

174 *Stepping Stones From Copenhagen to Beijing* '95, texto datilografado, Copenhague, 8 mar. 1995.

> *então abrangem também necessariamente os direitos reprodutivos – e a capacitação e fortalecimento (*empowerment*)*[175]*das mulheres em todas as esferas, inclusive e particularmente no controle de sua própria fecundidade, são cruciais para o êxito de qualquer política populacional.*

Enquanto até a Conferência do Cairo os avanços obtidos para a causa da mulher na agenda social da ONU foram nítidos e linearmente ascendentes, a Cúpula de Copenhague sobre Desenvolvimento Social representou, pelos motivos expostos no capítulo 6, uma espécie de freio. Retrocessos não chegou a haver. Mas as dificuldades para evitá-los em Copenhague foram grandes, evidenciando que, para muitos governos, particularmente os de orientação religiosa fundamentalista, os documentos das conferências anteriores, arduamente negociados, permaneciam e tendiam a continuar letras mortas. Tais governos haviam registrado reservas ao Programa de Ação do Cairo, não se sentindo obrigados a seguir nem aceitar referências aos trechos contenciosos.

Apesar dos percalços, concentrados essencialmente na repetição das posições integristas islâmicas e católicas na esfera da saúde reprodutiva e na ênfase particularista dos países muçulmanos e outros do Grupo dos 77 para a implementação do Programa de Ação para o desenvolvimento social, a Cúpula de Copenhague foi positiva para a luta das mulheres em outras áreas. Ela estabeleceu,

175 A palavra *empowerment*, de denotação e conotação fortes, sem correspondente adequada no português, tem sido traduzida pela ONU para o espanhol seja por *capacitación*, seja por *potenciación*, ambas insuficientes para veicular seu abrangente significado – que envolve tudo isso, mais a ideia de participação no poder político, econômico, etc. O movimento de mulheres vem utilizando o neologismo "empoderamento", expressivo, mas dificilmente incorporável à lingua portuguesa (como seria o caso de "acontabilidade" para *accountability*, tão utilizada atualmente). Dada a importância especial desse termo nos documentos de Beijing, utilizarei, daqui em diante, sem tradução, a própria palavra inglesa em itálico.

entre os dez compromissos assumidos pelos chefes de estado e de governo, o de

> *promover o pleno respeito pela dignidade humana e alcançar a igualdade e a equidade entre homens e mulheres através do aumento da participação e da liderança da mulher na vida política, civil, econômica, social, cultural e no desenvolvimento (compromisso 5).*

Com base nesses resultados, não haveria razão para se temer o insucesso da IV Conferência Mundial sobre a Mulher. Entretanto, as discordâncias observadas no Comitê Preparatório acirraram-se na segunda e última sessão, realizada em Nova York em março/abril de 1995, logo após a Cúpula de Copenhague, de tal maneira que os colchetes, significando falta de consenso, no anteprojeto de Plataforma de Ação a ser negociado em Pequim, chegaram a envolver a maior parte dos parágrafos. O encontro tornou-se, assim, um verdadeiro desafio. Mais ainda do que se observara em 1993 antes da Conferência de Viena a propósito dos direitos humanos, o receio de que a Conferência de Beijing viesse a provocar retrocessos à causa das mulheres, sobretudo às conquistas obtidas no Cairo, era, sem dúvida, fundamentado.

As razões pelas quais a Cúpula de Copenhague e a última sessão do Comitê Preparatório da Conferência de Beijing se apresentaram tão ameaçadoras para os avanços e anseios das mulheres não podem ser buscadas apenas naqueles foros de negociação multilateral. Elas se originavam na aceleração de tendências negativas da realidade contemporânea, todas as quais propiciavam – e ainda propiciam – o recrudescimento de preconceitos e fundamentalismos, religiosos ou não. E estes sempre tiveram a mulher como alvo físico preferencial, desde as fogueiras medievais expiatórias da "bruxaria" até os estupros coletivos nas táticas atuais da faxina étnica balcânica, da morte na mesma pira indiana

em que se queima o cadáver do marido à "circuncisão" mutilatória das práticas tradicionais afro-asiáticas, do infanticídio de meninas em zonas pobres de várias partes do mundo à preterição de comida em áreas de escassez alimentar, da demora com que se tornaram cidadãs votantes e elegíveis nas democracias do Ocidente até a feminização da pobreza no mercado globalizado[176].

7.2. As circunstâncias da Conferência de Beijing

Se até a Conferência do Cairo, em setembro de 1994, o fundamentalismo religioso, em suas manifestações mais agressivas, era circunscrito à situação interna de alguns poucos países muçulmanos, ele se tornou muito mais ativo e geograficamente amplificado desde então. Foi em dezembro de 1994 que os fanáticos argelinos sequestraram um *airbus* da Air France, prenunciando a onda de atentados terroristas que se acentuou ao longo de 1995 em território francês. Foi durante a Cúpula de Copenhague, enquanto as ONGs de mulheres lançavam campanha de mobilização permanente para a IV Conferência Mundial com o título de "180 dias para Beijing", que, na Argélia, os integrantes do braço armado do FIS *(Front Islamique du Salut*), em "resposta" às celebrações do Dia Internacional da Mulher (8 de março) decidiram incrementar suas ações contra as mulheres argelinas, orientando-as preferencialmente para os símbolos da liberação feminina. Assassinaram, pois, somente nas primeiras investidas, entre 8 e 20 de março de 1995, doze vítimas não portadoras de véu – deliberadamente uma por dia – começando por apresentadora

176 O fenômeno será referido novamente adiante. Ele se deve a uma multiplicidade de fatores: no Leste europeu o desemprego provocado pelo fim do comunismo afetou sobretudo as trabalhadoras; as mulheres são, geralmente as primeiras a perder suas posições nas reformas de "enxugamento" de funcionários e trabalhadores; os homens do Terceiro Mundo, tendo preferências "naturais na área de educação, são mais facilmente reempregáveis; mais presas aos filhos do que os pais, as mães têm menor mobilidade para a busca de trabalho e melhores condições de sobrevivência; os homens morrem mais em guerras e outros tipos de conflito, etc.

de televisão famosa e incluindo uma estudante arrancada da sala de aula para ser subsequentemente degolada[177]. Foi também aproximadamente nessa época que os talibãs consolidaram sua posição dominante no Afeganistão, proibindo o estudo feminino, impondo as *burkhas* de ocultação total como indumentária obrigatória e a circulação de mulheres desacompanhadas nas áreas sob seu controle.

Seriam incontáveis os episódios que demonstram a ampliação do movimento fundamentalista muçulmano desde a Conferência do Cairo de 1994. À guisa de ilustração adicional, basta lembrar o atentado perpetrado na Etiópia por integrantes da Irmandade Muçulmana contra a vida do presidente Hosni Moubarak, do Egito, em junho de 1995, ao desembarcar em Adis-Abeba para participar de reunião da Organização da Unidade Africana. Ou as ações sanguinárias do Djihad Islâmico palestino, contrário a Yasser Arafat e às negociações de paz com Israel, ações estas igualadas em brutalidade pelas dos fundamentalistas judaicos contra o governo de Yitzhak Rabin, que culminaram com seu assassinato em novembro de 1995.

Nessas condições, e tendo em conta que todos os países muçulmanos, ainda que de governos não fundamentalistas, usam o Islã como referência para o ordenamento societário – uma vez que essa religião não admite a separação entre o civil e o sagrado –, era de esperar, e não de surpreender, que todos eles, inclusive os moderados, se apresentassem mais integristas nos foros internacionais, como forma de preempção e esvaziamento das bandeiras dos opositores fanáticos.

177 As informações são da própria imprensa argelina, a que tive acesso indireto na época. Para uma descrição desses e outros incidentes comprobatórios da intensificação extraordinária do fundamentalismo, no Oriente e no Ocidente, no período compreendido entre as conferências do Cairo e de Beijing, v. J. A. Lindgren-Alves, "1995: Os direitos humanos em sursis", em *Lua Nova – Revista de Cultura e Política,* no 35, São Paulo, Cedec, 1995.

No Ocidente, por sua vez, o cristianismo, em suas diversas denominações, também acentuou o movimento de reversão radical aos dogmas, seja nas vertentes carismáticas do catolicismo e pentecostais do protestantismo, seja no âmbito da própria ortodoxia romana. É sintomático, nesse sentido, que a Encíclica *Evangelium Vitae*, com condenação absoluta à contracepção por meios artificiais e ao aborto em qualquer circunstância ("crime que nenhuma lei humana pode pretender legitimar"), tenha sido divulgada em 30 de março, durante a realização, em Nova York, da última sessão do Comitê Preparatório da Conferência de Beijing.

Na medida em que o feminismo, assim como os direitos humanos, teve seu nascedouro no Ocidente, e este ainda se caracteriza pelo secularismo dos respectivos estados, o crescente integrismo de suas religiões principais não se tem chegado a impor nas posições internacionais dos respectivos governos. As exceções, que sempre existem, ficam por conta de alguns países católicos da América Latina, em que a separação entre Igreja e estado não está clara no ordenamento constitucional, e poucos outros, que já no Cairo se haviam alinhado estreitamente com as posições da Santa Sé.

Sem falar de excrescências neonazistas, nem do crescimento político da extrema direita com forte apelo a "valores tradicionais" racistas e ameaçadores, os países ocidentais desenvolvidos em geral mantinham, contudo, e vêm aprofundando até agora, um outro tipo de fundamentalismo cujos efeitos não têm sido menos prejudiciais a grandes parcelas da população mundial, particularmente segmentos femininos: o radicalismo neoliberal, excludente e insensível à pobreza. Esse "integrismo do mercado", sob a ideologia do *laissez-faire* absoluto, traduzido em Copenhague na rejeição de qualquer gesto ou medida de caráter redistributivo, em contraste com os belos discursos e os "compromissos" com a

eliminação da pobreza, engendra, compreensivelmente, entre os países não ocidentais, reações de rejeição a tudo o que o Ocidente postula universalmente em nome da ética, quase sempre de forma arrogante. Reforçam-se, por isso, de maneira ainda mais veemente, as posições particularistas afro-asiáticas na defesa das culturas próprias, inclusive no que elas possam ter de mais retrógrado.

A inconsistência da atitude ocidental, que prolonga num mundo economicamente globalizado o egocentrismo das antigas metrópoles coloniais, num momento em que tanto se luta por direitos, acaba fatalmente por ser encarada como uma nova forma de imperialismo cultural. E as principais vítimas disso tudo acabam sendo, previsivelmente, as mulheres, pois, salvo possíveis exceções de interesse etnográfico e mínima influência política, os aspectos mais repressivos das culturas tradicionais incidem sobre os direitos da população feminina.

Em 1995, quatro anos antes da já citada denúncia do megaespeculador filantropo George Soros de que os integristas do mercado e os fundamentalistas religiosos se reforçam mutuamente em aliança não declarada[178] antes das múltiplas análises socioeconômicas atualmente existentes da interação entre esses agentes contraditórios da "pós-modernidade" empírica, na mesma época em que o norte- americano intranquilo Benjamin Barber esmiuçava o antagonismo apenas aparente entre a "guerra santa islâmica" e o mercado unificado do "McMundo"[179], o francês Jean-François Guillebaud, em livro premiado em Genebra, não propriamente "de esquerda", alertava, com lógica cartesiana e clareza de manifesto:

> *(...) nossos administradores super-remunerados* (déciseurs surpayés), *que se abrigam atrás do mercado*

178 V. nota 61 do capitulo *4 supra.*

179 Benjamin Barber, *Jihad vs McWorld,* Nova York, Ballantine Books, 1995.

> *para legitimar seus privilégios, assemelham-se aos barbudos fundamentalistas que brandem o Corão para encobrir a opressão de suas mulheres. A integrista, integrista e meio*[180].

Foi, portanto, num misto de euforia visível e ansiedade profunda que se iniciou, na capital da República Popular da China, a maior conferência jamais realizada sob os auspícios das Nações Unidas, a IV Conferência Mundial sobre a Mulher, tendo, como suas três antecessoras temáticas, por subtítulo indicativo de seu substrato conceitual mais amplo, os termos "Igualdade, Desenvolvimento e Paz".

7.3. As dimensões e o formato da Conferência de Beijing

Segundo dados anunciados dois dias antes do encerramento da conferência pela porta-voz oficial Thérèse Gastaut[181], até aquela data o número de pessoas inscritas no evento intergovernamental – realizado de 4 a 15 de setembro – ascendia a 16.829, sendo 4.969 delegadas e delegados de 189 estados-membros e observadores da ONU, 4.020 integrantes de ONGs e 3.235 jornalistas (*media people*). Se a esse total forem acrescentadas as cerca de 35 mil participantes do fórum não governamental de Huairou, reunido imediatamente antes na periferia da capital chinesa, a Conferência de Beijing terá tido, no conjunto, uma afluência mais de duas vezes e meia maior do que a Cúpula de Copenhague ou a Conferência do Cairo e mais de cinco vezes superior à Conferência de Viena sobre Direitos Humanos.

Sem embargo, para quem procurou acompanhar a IV Conferência Mundial sobre a Mulher pela imprensa, esse maior encontro jamais organizado pelas Nações Unidas em qualquer país, sobre

180 Jean-Claude Guillebaud, *La Trahison des Lumières*, Paris: Seuil, 1995, p. 64.

181 *The Earth Times*, Beijing, 14/9/95, p. 4.

qualquer assunto, provavelmente não terá passado de uma grande quermesse. Salvo raríssimas exceções, algumas das quais brasileiras, os *media* de todo o mundo, como que a reproduzir estereótipos combatidos e a refletir interesses ancilares, parecem ter sido atraídos apenas pelo colorido alegre, nem por isso despiciendo, do Fórum de ONGs, com cobertura das festas e manifestações, bem como amplas descrições e interpretações das disputas EUA *versus* China sobre matérias pouco atinentes à conferência[182], mas quase nenhuma informação sobre as deliberações do movimento internacional de mulheres. Se isso ocorreu com relação a Huairou, menos ainda se soube do que se passou em Beijing, no Centro de Convenções: da seriedade das discussões, do calor das disputas, das dificuldades das negociações, da dedicação atenta das mulheres e homens presentes à reunião intergovernamental, em sessões que se prolongavam noite adentro, à obtenção de documentos normativos efetivamente úteis à luta da mulher pelo reconhecimento planetário do papel que lhe é devido em cada sociedade.

Para elaborar a Declaração de Beijing – a partir de um pequeno esboço de autoria do Grupo dos 77 e algumas ideias a ele contraditórias dos EUA e Canadá – e para encontrar linguagem consensual para os densos trechos entre colchetes do longo projeto de Plataforma de Ação – 370 colchetes num conjunto total de 362 parágrafos – foram constituídos um Comitê Principal, dois Grupos de Trabalho, dois Grupos de Contacto e um Grupo de Amigos da Presidente do Comitê Principal. Para conseguirem funcionar, os Grupos de Contacto foram muitas vezes subdivididos em grupos informais de negociação. Apenas para o tema da saúde chegaram a funcionar simultaneamente seis desses grupos informais. E tudo

182 Particularmente o episódio da prisão, julgamento e posterior expulsão do ex-chinês naturalizado norte-americano Harry Wu e os exercícios de armamentos militares da China nas proximidades de Taiwan.

isso se reunia e deliberava em paralelo às sessões do Plenário, na qual se proferiam, como em todas as conferências, os discursos políticos mais formais – quase totalmente ignorados pelas instâncias de negociação.

Em vista da multiplicidade de foros de discussão simultâneos, das consequentes dificuldades práticas para se acompanhar o desenvolvimento de cada questão, da exaustão das equipes negociadoras de todas as delegações nos últimos momentos[183] e, sobretudo, da intransigência de certos países e grupos de países em alguns dos temas mais delicados, chega a ser surpreendente que a conferência tenha logrado adotar documentos relevantes. E relevantes eles são: qualquer que possa a ser seu efeito concreto no mundo real, a Declaração de Beijing e a Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial sobre a Mulher[184] são hoje os marcos fundamentais em que se baseará, nos próximos anos, a luta das mulheres pela concretização de seus direitos.

7.4. Os documentos de Beijing

O principal documento oriundo da IV Conferência Mundial sobre a Mulher é a Plataforma de Ação, cujo escopo cobre virtualmente todos os campos de interesse para a situação da mulher no mundo e nas respectivas sociedades. Por sua abrangência e volume, constitui o mais completo diagnóstico internacional sobre a matéria e o mais pormenorizado guia para as ações a serem tomadas por estados, organizações governamentais e não

183 Rendo aqui homenagem à embaixadora Thereza Quintella, subchefe e coordenadora da Delegação do Brasil, que se encarregou de praticamente todas as sessões do Comitê Principal, muitas vezes sozinha, até alta madrugada.

184 Ambos os documentos constam do relatório da Conferência à 50a sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, circulado nas línguas oficiais da ONU como documento A/CONF.177/20. Versão traduzida para o português pode ser encontrada no Brasil, na forma de livro, sob o título de *IV Conferência Mundial sobre a Mulher – Beijing China – 1995*, publicada no Rio de Janeiro, pela Fiocruz, em 1996.

governamentais, meios de comunicação, famílias e indivíduos, para a superação das discriminações de gênero.

Mais concisa, de fácil leitura, mas nem por isso menos importante, a Declaração de Beijing é o documento político pelo qual os governos se comprometem a implementar a Plataforma de Ação. Precisamente por sua natureza política, no formato de compromissos estatais, sua negociação foi particularmente difícil.

7.4.1. A Plataforma de Ação de Beijing

Com 123 páginas e 361 parágrafos, a Plataforma de Ação de Beijing divide-se em seis capítulos. O primeiro capítulo, intitulado "Declaração de Objetivos", define o documento como uma agenda para o *empowerment* das mulheres, destinada a acelerar a implementação das Estratégias de Nairobi, oriundas da III Conferência Mundial, de 1985, e a remover os obstáculos à participação da mulher na vida pública e privada, mediante a observância do princípio da repartição de poder e responsabilidades com o homem. Para esse fim, a Plataforma de Ação reafirma, em seu artigo 2º, a asserção da Conferência de Viena de 1993 de que "os direitos humanos da mulher e da menina são parte inalienável, integrante e indivisível dos direitos humanos universais"[185].

O segundo capítulo, denominado "Contexto Mundial", adianta que a Plataforma de Ação visa a "estabelecer um grupo básico de ações prioritárias" a serem desenvolvidas nos cinco anos seguintes. Antes de fazê-lo, porém, o capítulo dá várias orientações sobre os mais diversos campos cobertos pela Plataforma de Ação, reiterando alguns conceitos e princípios estabelecidos em outros instrumentos internacionais, às vezes modificando-os, e estabelecendo sua forma de aplicação. Nele se reafirma, por exemplo, com linguagem

185 V. sobre esse assunto o item 4.7.6., letra c, do capítulo 4 *supra*. Todas as citações dos documentos de Beijing aqui feitas são extraídas da versão original em inglês e por mim traduzidas.

do artigo 1º da Declaração de Viena, que a natureza universal dos direitos humanos e liberdades fundamentais "não admite dúvidas". Mencionam-se, pela ótica da mulher, as graves violações de direitos humanos observadas, especialmente em tempos de conflito armado, relacionando entre estas "o estupro sistemático, a gravidez e o aborto forçados, em particular dentro de políticas de faxina étnica". Assinala-se que mais de 1 bilhão de pessoas, a maioria das quais mulheres, vivem em pobreza abjeta. Descreve-se o fenômeno da feminização da pobreza como decorrência das políticas e programas de ajuste estrutural, tanto pelo crescente desemprego que causam, quanto pela transferência para a mulher das responsabilidades pelos serviços sociais básicos abandonados pelo estado. Recorda-se, ainda, que 1/4 de todos os lares do mundo são mantidos por mulheres.

O capítulo II aborda muitos outros aspectos da realidade internacional contemporânea, entre os quais as comunicações globalizadas e sua responsabilidade pela disseminação de imagens estereotipadas e inferiorizantes da mulher. Assinala o importante papel da religião nas vidas de milhões de mulheres e homens, ressalta o direito universal à liberdade de pensamento, consciência e religião, mas reconhece que "qualquer forma de extremismo pode ter impacto negativo sobre as mulheres e levar à violência e à discriminação".

Seu parágrafo de negociação mais difícil foi, de longe, o de número 9, por tratar, das soberanias e, sobretudo, do papel das diferentes culturas, na implementação da Plataforma de Ação.

Embora a questão do respeito aos valores culturais ante a universalidade dos direitos humanos já tivesse sido equacionada – não sem dificuldades – na Conferência de Viena, o assunto se tornou mais passional em Beijing porque, desde a Conferência do Cairo, o rol dos direitos fundamentais reconhecidos internacionalmente

havia passado a incluir os direitos reprodutivos. Mais ainda, porque o anteprojeto da Plataforma de Ação recebido do Comitê Preparatório procurava assegurar o reconhecimento de outros direitos, na esfera da sexualidade, que complementariam a asserção feminista original de que as mulheres são donas do próprio corpo. Se para o fundamentalismo religioso os direitos reprodutivos já eram problemáticos, "direitos sexuais" pareciam anátema.

A solução finalmente encontrada, um tanto ambígua como não poderia deixar de ser, consistiu numa colagem de textos previamente acordados nas conferências de Viena e do Cairo, encabeçados pela ressalva de que tudo o que estabelece a Plataforma de Ação é em conformidade com os propósitos e princípios (leia-se o princípio da não intervenção em assuntos internos dos estados) da Carta das Nações Unidas. Com redação canhestra e de leitura difícil, o parágrafo 9º da Plataforma de Ação de Beijing diz:

> *O objetivo da Plataforma de Ação, em plena conformidade com os propósitos e princípios da Carta das Nações Unidas e o direito internacional, é o* empowerment *de todas as mulheres. A plena realização de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais de todas as mulheres é essencial para o* empowerment *das mulheres. Ao mesmo tempo em que a importância das particularidades nacionais e regionais e os diversos contextos históricos, culturais e religiosos devem ser levados em consideração, é dever dos estados, independentemente de seus sistemas políticos, econômicos e culturais, promover e proteger todos os direitos humanos e liberdades fundamentais. A implementação desta Plataforma, inclusive através das legislações nacionais e da formulação de estratégias, políticas, programas e prioridades, é de responsabilidade soberana de cada estado, em conformidade com todos*

> *os direitos humanos e liberdades fundamentais, e a importância e o pleno respeito pelos diversos valores éticos, contextos culturais e convicções filosóficas dos indivíduos e suas comunidades devem contribuir para o pleno gozo pelas mulheres de seus direitos humanos, com vistas a alcançarem igualdade, desenvolvimento e paz.*

Por mais pesado e desajeitado que se apresente, o parágrafo 9º é exemplo de resultado bem-sucedido de negociação diplomática na busca de convergência entre posições conflitantes. Ele é positivo para todos: para os governos de orientação particularista, porque protege as soberanias e valoriza o papel das culturas específicas; para os governos e militantes universalistas, porque as culturas não podem violar os direitos humanos universais, devendo, ao contrário, contribuir para o *empowerment* e a não discriminação das mulheres.

O capítulo III da Plataforma de Ação define suas "áreas críticas de preocupação", a saber:

- a carga persistente e crescente da pobreza sobre a mulher;
- as desigualdades e inadequações no acesso à educação e ao treinamento;
- as desigualdades e inadequações no acesso aos serviços de saúde e conexos;
- a violência contra a mulher;
- os efeitos de conflitos armados e de outros tipos sobre as mulheres, inclusive aquelas que vivem em territórios sob ocupação estrangeira;
- a desigualdade nas estruturas e políticas econômicas, em todas as formas de atividades produtivas e no acesso a recursos;

- a desigualdade entre homens e mulheres no exercício do poder e na tomada de decisões em todos os níveis;
- a insuficiência de mecanismos em todos os níveis para promover o avanço da mulher;
- a falta de respeito e de promoção e proteção adequada aos direitos humanos da mulher;
- os estereótipos sobre a mulher e a desigualdade no acesso e na participação da mulher em todos os sistemas de comunicação, especialmente nos *media*;
- as desigualdades de gênero na gestão dos recursos naturais e na proteção ambiental;
- a persistência da discriminação contra a menina e a violação de seus direitos.

A partir dessas áreas críticas, a Plataforma de Ação, no capítulo IV, o mais longo de todos, faz para cada uma o diagnóstico dos problemas e propõe as ações concretas a serem seguidas pelos mais diversos atores influentes nas sociedades nacionais e na esfera internacional, a fim de alcançar as metas, todas elas interdependentes, das Estratégias de Nairóbi, através da igualdade, do desenvolvimento e da paz.

Estendendo-se por 100 páginas, densas e minuciosas, às vezes repetitivas e confusas, o capítulo IV é o mais substantivo de toda a Plataforma de Ação, dele ressaltando, do início ao fim, a perspectiva de gênero – conceito de conteúdo sociológico – sobre a diferenciação por sexo – de conotação meramente biológica –, conforme era desejo do movimento de mulheres em todo o mundo.

A própria supremacia da noção de gênero sobre a de sexo no documento foi objeto de dificuldades, desde as discussões do Comitê Preparatório, pois, para algumas delegações, a ideia era vista

com desconfiança, como algo que pudesse ocultar permissividade ou "legitimação" do homossexualismo.

A questão da discriminação contra homossexuais era, sim, matéria de preocupação para muitos governos participantes da conferência e referida, ostensivamente, no projeto da Plataforma de Ação, pela expressão "orientação sexual", que aparecia entre colchetes em quatro diferentes parágrafos, na relação de fatores que constituem "barreiras à plena igualdade e ao progresso das mulheres" – assim como o são a raça, a idade, a língua, a etnicidade, a cultura, a religião ou as deficiências físicas. A expressão terminou suprimida, do parágrafo 46 e dos demais, na madrugada do dia 14 – última sessão, muito tensa, do Comitê Principal e, portanto, último momento para a resolução dos assuntos pendentes –, com a justificativa, formulada pela presidente do Comitê, de que, sendo a listagem meramente exemplificativa, introduzida pela locução "tais como", o conceito estaria implicitamente contemplado.

De todas as áreas críticas, tratadas no capítulo IV, aquela referente à saúde e ao acesso aos serviços correlatos era a que gerava maiores temores de retrocesso com relação às conquistas do Cairo, pois nela se inseriam as referências aos direitos reprodutivos, à contracepção, ao aborto, à proteção contra o vírus HIV, assim como a noção de "direitos sexuais". Quase que surpreendentemente, as negociações realizadas no Grupo de Contacto dedicado ao tema foram mais construtivas do que se esperava, tendo sido possível não somente evitar retrocessos, mas também avançar na consideração da matéria. Os resultados dessas negociações, encerradas no dia 11 – muito antes da conclusão dos trabalhos de outros grupos –, influíram significativamente no andamento de toda a conferência, incutindo um otimismo que se fazia cada dia mais necessário às delegações estafadas.

Coberta pelos parágrafos 89 a 111 da Plataforma de Ação, a área crítica da saúde foi, também, compreensivelmente, a mais comentada, favorável ou desfavoravelmente, conforme os pontos de vista, ao se abordarem os resultados da Conferência de Beijing. Sobre ela incidiu a maior parte das reservas formuladas por países muçulmanos e católicos, tendo a Santa Sé registrado reserva a toda a seção correspondente.

Ao diagnosticar os problemas enfrentados nessa esfera, o parágrafo 92 já aponta a direção de todas as recomendações, ao observar que

> *(...) o controle limitado que muitas mulheres exercem sobre sua vida sexual e reprodutiva e sua falta de influência na adoção de decições são realidades sociais que têm efeitos prejudiciais a sua saúde. A falta de alimento para meninas e mulheres e a distribuição desigual dos alimentos no lar, o acesso insuficiente à água potável, ao saneamento e ao combustível, sobretudo em zonas rurais e em zonas urbanas pobres, assim como as condições deficientes de moradia pesam excessivamente sobre a mulher e a sua família, repercutindo negativamente sobre sua saúde. A boa saúde, indispensável para se viver de forma produtiva e satisfatória, e o direito de todas as mulheres de controlar todos os aspectos de sua saúde, em particular sua própria fecundidade, é fundamental para sua emancipação.*

O parágrafo é ilustrativo da multiplicidade de preocupações relacionadas com a saúde da mulher e reflete as prioridades distintas dos mais diversos países como decorrência não apenas de tradições e comportamentos nocivos às mulheres, mas também do grau de desenvolvimento de cada um. Ele é importante até para descartar percepções errôneas de que a Conferência de Beijing

tenha seguido pauta ditada pelo Ocidente rico, de interesse apenas para mulheres de zonas urbanas ou de sociedades economicamente desenvolvidas. A IV Conferência sobre a Mulher, como as demais conferências da ONU, foi, na verdade, não somente mundial, em termos de participação, mas também abrangente e pluridimensional em termos de abordagem. De qualquer forma, para as apreensões quanto a possíveis retrocessos com relação ao Cairo, o parágrafo 92, ao mencionar a necessidade de as mulheres controlarem "todos os aspectos de sua saúde, em particular sua própria fecundidade", como elementos indispensáveis à boa saúde e para a emancipação feminina, já adianta que não ocorrerão tais retrocessos.

De fato, o parágrafo 93 vai reiterar várias das preocupações expressas no Programa de Ação do Cairo com referência a práticas – como a da mutilação genital feminina – e hábitos tradicionais – como a preferência por filhos varões, os casamentos prematuros por decisão de terceiros, a prioridade para os filhos homens na distribuição de comida em situações de escassez – mais incidentes em sociedades específicas, sobretudo africanas e asiáticas. Reafirma, igualmente, preocupações com a desinformação dos jovens, e em particular das meninas, sobre problemas de saúde relacionados à vida sexual, inclusive sobre gravidez e doenças sexualmente transmissíveis, entre as quais a infecção pelo HIV, para abrir caminho às recomendações pertinentes, na esfera da educação e dos serviços de saúde, indicadas a partir do parágrafo 106, nas "medidas que devem ser adotadas". E os parágrafos 94 e 95 reproduzem *ipsis litteris* as definições da saúde reprodutiva e dos direitos reprodutivos adotadas na Conferência do Cairo.

As grandes novidades introduzidas nessas questões pela Conferência de Beijing dizem respeito a dois tópicos bem definidos: os direitos sexuais e o tratamento das mulheres que tenham recorrido ao aborto.

Ainda que não tenha sido possível manter no texto da Plataforma de Ação a expressão "direitos sexuais", já antes rejeitada pelos países muçulmanos e outros asiáticos na Conferência do Cairo, eles se acham claramente definidos no parágrafo 96 da Plataforma de Ação, que afirma:

> *Os direitos humanos da mulher incluem seu direito de ter controle e decidir de forma livre e responsável sobre as questões atinentes a sua sexualidade, inclusive sua saúde sexual, sem coerção, discriminação e violência. Relações igualitárias entre a mulher e o homem em matéria de relações sexuais e reprodução, incluído o pleno respeito pela integridade da pessoa, requerem respeito mútuo, consentimento e responsabilidade compartilhada pelo comportamento sexual e suas consequências.*

Levando-se em conta que todo o parágrafo respectivo do projeto de documento em discussão encontrava-se entre colchetes, sua aprovação, com reservas de muitas delegações, constitui avanço considerável na luta pela igualdade nesse campo tão sensível. Até porque as palavras originais "os direitos sexuais incluem" aparecem substituídas por "os direitos humanos da mulher incluem", o que torna o conceito mais cogente.

Quanto ao segundo tópico assinalado, conseguiu-se em Beijing, de forma satisfatória, aquilo que se tentara no Cairo, com êxito apenas relativo: tratar o aborto não como um método de planejamento familiar, mas sim como um problema real e amplamente recorrente de saúde pública, a ser encarado de frente[186].

Conforme explicita o parágrafo 97, no contexto dos riscos a que são expostas as mulheres em função da inadequação ou

186 V. *supra* item 5.5 do capítulo 5.

da falta de serviços para atender às necessidades relacionadas à sexualidade e à reprodução:

> *(...) O aborto inseguro ameaça a vida de um grande número de mulheres, representando um grave problema de saúde pública, na medida em que são em primeiro lugar as mais pobres e as mais jovens que correm o mais alto risco.*

Com base nesse diagnóstico, dentro do objetivo estratégico de "aumentar o acesso da mulher durante todo seu ciclo de vida a serviços adequados de saúde, informação e conexos, a baixo custo e de qualidade", o parágrafo 106 recomenda aos governos:

> *na alínea (j) – Reconhecer e enfrentar as consequências que têm para a saúde os abortos perigosos, por se tratar de questão de grande importância para a saúde pública, tal como acordado no parágrafo 8.25 do Programa de Ação da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento.*
>
> *na alínea (k), após nova referência ao parágrafo 8.25 do Programa de Ação do Cairo, e sua reprodução integral – "considerar a possibilidade de rever as leis que preveem medidas punitivas contra as mulheres que se tenham submetido a abortos ilegais".*

A notícia da aprovação, em Grupo de Contacto, desta última recomendação circulou rapidamente entre as delegações, provocando surpresas e influenciando as demais negociações. Naquelas concernentes à Declaração de Beijing – a serem abordadas mais adiante – logo se compreendeu que o acordo sobre a matéria era ilusório: a recomendação fora aceita por seus opositores apenas porque passível de reservas em Plenário.

Muitos outros pontos atinentes à saúde da mulher e a outras das áreas críticas do capítulo IV, com graus de disputa e consenso variados, receberam tratamento atento e recomendações importantes. Uma das mais surpreendentes, dentro da área crítica da pobreza, foi a inclusão do direito à herança entre os assuntos a serem objeto de reformas legislativas, com vistas a assegurar às mulheres acesso pleno e igualitário aos recursos econômicos e à propriedade da terra e de outros tipos (parágrafo 61, alínea b). Surpreendente porque, de acordo com a legislação islâmica, baseada no Corão e na doutrina da *sharia*, os direitos sucessórios da mulher, em todos os países muçulmanos, equivalem a apenas uma fração daqueles correspondentes ao homem. Por esse motivo, no Cairo havia sido necessário substituir a expressão "direitos sucessórios igualitários", nas medidas contra a discriminação contra as meninas, por "direitos sucessórios equitativos"[187]. E em Beijing as negociações iniciais sobre a questão não ofereciam qualquer vislumbre de consenso.

Menos contenciosa e igualmente significativa foi a seção dedicada à violência contra a mulher, foco de atenção particular e crescente na área dos direitos humanos – até porque foi esse tema que introduziu um enfoque novo na abordagem daqueles direitos, nas esferas nacional e internacional: o da responsabilidade dos estados para coibir a violência privada, muitas vezes no recesso do lar.

Interpretada no parágrafo 118 como "uma manifestação das relações de poder historicamente desiguais entre homens e mulheres, que levaram à dominação do homem sobre a mulher, à discriminação contra as mulheres e à prevenção do avanço pleno da mulher", esse tipo específico de violência é encarado como resultado de padrões culturais, cabendo às imagens divulgadas pelos meios

187 Parágrafo 4.17 do Programa de Ação do Cairo.

de comunicação, particularmente aquelas que retratam estupros, escravidão sexual e o uso de meninas e mulheres como objetos sexuais, responsabilidade especial na perpetuação de tais padrões. Na luta pela eliminação desse fenômeno, conforme as palavras do parágrafo 120, "os grupos de homens que se mobilizam contra a violência de gênero são aliados necessários".

Entre as diversas medidas recomendadas aos governos nessa esfera, pelo parágrafo 124, a primeira adquire relevância particular num período de fundamentalismos em expansão:

> *(a) Condenar a violência contra a mulher e abster-se de invocar qualquer costume, tradição ou consideração religiosa para eludir as obrigações com respeito a sua eliminação que figuram na Declaração sobre a Eliminação da Violência contra a Mulher.*

Outras, igualmente importantes, dizem respeito à adoção e ao reforço de leis que punam a violência contra a mulher, seja ela perpetrada pelo estado ou por pessoas privadas, em casa, no local de trabalho, na comunidade ou na sociedade. A alínea (g) fala da necessidade de estratégias para evitar a revitimação das mulheres vítimas de violência como decorrência de leis, práticas policiais ou procedimentos judiciais insensíveis às questões de gênero.

Encerradas as recomendações substantivas do capítulo IV, dentro dos diversos objetivos estratégicos – o último dos quais é o de eliminar todas as formas de discriminação contra a menina –, o capítulo V, denominado "Disposições Institucionais", faz grande número de recomendações aos governos, à ONU, seus órgãos, suas comissões regionais e suas agências especializadas, para que implementem, promovam e disseminem a Plataforma de Ação. No nível nacional, em que é ressaltado o papel primordial dos governos na coordenação de ações e no próprio monitoramento do progresso alcançado, sublinha-se a necessidade de participação

das mais variadas instituições, organizações governamentais e não governamentais, das associações de base (*grass-roots organizations*), do setor privado e das próprias mulheres. Em todos os níveis, o que se propugna é, resumidamente, "uma política ativa e visível de incorporação da perspectiva de gênero, *inter alia* no monitoramento e na avaliação de todos os programas e políticas" (parágrafo 292).

Enquanto essas recomendações se justificam plenamente pelas disposições precedentes da Plataforma de Ação e pelo fato de todas as conferências da década haverem promovido o compromisso com o *empowerment* das mulheres, outras demonstram forte dose de irrealismo. É o caso, por exemplo, da recomendação ao secretário-geral da ONU de alocação de fundos suficientes, dentro dos recursos do orçamento regular, a todas as áreas relevantes do secretariado – num momento em que, sabidamente, a ONU como um todo estava (e ainda está) em regime quase falimentar – para a implementação da Plataforma de Ação. A própria atribuição à Assembleia Geral, como instância política máxima da Organização, da tarefa de incluir a perspectiva de gênero "em todos os seus trabalhos", além de praticamente impossível do ponto de vista de muitas das matérias tratadas – como o desarmamento, o controle do narcotráfico, as disputas de soberanias, a regulamentação do espaço exterior e o direito do mar –, ela imagina que o órgão disponha de uma infraestrutura técnico-administrativa e uma capacidade de articulação política e meticulosidade muito além da realidade[188].

188 Já a 50a sessão da Assembleia Geral, iniciada imediatamente após o encerramento da Conferência de Beijing, pouca atenção pôde dar às recomendações da Plataforma de Ação, tanto em função da massa avassaladora de assuntos constantes de sua agenda, como porque o próprio relatório da conferência, com o texto dos documentos adotados, somente ficou pronto no momento em que se iniciavam, na III Comissão, os debates sobre o item do "avanço da mulher".

O capítulo VI, último do documento, trata das disposições financeiras necessárias aos objetivos da Plataforma de Ação. É o capítulo menos criativo de todo o documento, fato que evidencia, a exemplo do que já se vira na Cúpula de Copenhague, a pouca disposição dos mais abastados, seja em nível internacional, seja no âmbito interno dos estados, para traduzir em medidas redistributivas capazes de viabilizá-los os compromissos assumidos em documentos multilaterais de conteúdo ético.

Assinalando, mais uma vez, que a responsabilidade principal para a implementação dos objetivos estratégicos é dos governos, o capítulo VI recomenda que estes aloquem "recursos suficientes, inclusive recursos para a realização de análises sobre os impactos de gênero", à concretização da Plataforma de Ação na esfera nacional. Para a obtenção desses recursos, o máximo que se propõe é a redução, "quando apropriada, das despesas militares excessivas e dos investimentos para a produção e aquisição de armas, em consistência com as exigências da segurança nacional" (parágrafo 349). Além disso, é proposta "a criação de um ambiente favorável à mobilização de recursos pelas organizações não governamentais, particularmente as organizações de mulheres, redes e grupos feministas, o setor privado e outros atores da sociedade civil" (parágrafo 350). Na esfera internacional, tal como ocorrido em Copenhague, recomendam-se esforços para a aplicação da meta – há muito acordada e pouco seguida – de contribuição, pelos países desenvolvidos, de 0,7% de seu produto nacional bruto à assistência internacional para o desenvolvimento, nesse caso "incrementando a parcela de financiamento a atividades destinadas a implementar a Plataforma de Ação" (parágrafo 353). Há, ainda, uma adaptação da muito conhecida e amplamente desconsiderada "fórmula 20/20" – pela qual 20% da ajuda externa oficial ao desenvolvimento e 20% do orçamento nacional dos países recipientes deveriam ser destinados a programas sociais básicos –, recomendando-se aos

parceiros interessados, desenvolvidos e em desenvolvimento, que, quando observarem tal fórmula, levem em consideração a perspectiva de gênero (parágrafo 357).

7.4.2. A Declaração de Beijing

Enquanto a Plataforma de Ação é analítica e pormenorizada, a Declaração de Beijing, desde quando originalmente contemplada, propunha-se sintética e breve, para ser facilmente divulgada nos meios de comunicação, e politicamente expressiva, de modo a simbolizar a determinação de uma comunidade internacional unida em torno da causa da mulher. Para assegurar a ela tal simbologia, a Declaração não poderia ser adotada com reservas, e sim por consenso efetivo. Esta foi a razão pela qual sua negociação revelou-se tão problemática, não tendo sido possível fazê-la refletir apropriadamente alguns dos avanços alcançados nas partes mais delicadas da Plataforma de Ação.

A Declaração é um texto de 4 páginas e 38 artigos, quase todos curtos e incisivos. Dizem os primeiros artigos:

> *Nós, os governos participantes da IV Conferência Mundial sobre a Mulher,*
>
> *Reunidos em Beijing em setembro de 1995, ano do 50º aniversário da fundação das Nações Unidas,*
>
> *(...)*
>
> *5. Reconhecemos que a situação da mulher avançou em alguns importantes aspectos ao longo da década passada, mas o progresso não tem sido homogêneo, persistem as desigualdades entre mulheres e homens e continua a haver grandes obstáculos, com graves consequências para bem-estar de todos (...).*

A partir daí são reafirmados os compromissos dos governos com os "direitos iguais e a dignidade de mulheres e homens"; com a implementação dos "direitos humanos da mulher e da menina, que constituem parte inalienável, integral e indivisível de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais"; com o "consenso e o progresso obtidos nas conferências e cúpulas anteriores das Nações Unidas"[189]; com as Estratégias de Nairobi; com o "*empowerment* e o avanço da mulher". Em seguida os governos se afirmam convictos de que o *empowerment* da mulher é fundamental para alcançar a igualdade, o desenvolvimento e a paz; de que "os direitos da mulher são direitos humanos" (artigo 14); e, entre muitos outros conceitos já fixados na Plataforma de Ação, de que

> *o reconhecimento explícito e a reafirmação do direito de todas as mulheres de controlar todos os aspectos de sua saúde, em particular sua própria fertilidade, é essencial a seu* empowerment *(artigo 17).*

Tanto a inclusão desse artigo, que reflete corretamente os acordos do Cairo e o parágrafo 92 da Plataforma de Beijing, como a do artigo 14, que reconhece os direitos da mulher como direitos humanos, foram objeto de acirrados debates. Sobre o artigo 14 fizeram reservas no Grupo de Contacto pertinente – já que a Declaração não poderia sofrer reservas em Plenário – as delegações da Santa Sé, do Benin e da Argentina. As indecisões e reservas se prendiam, obviamente, ao fato de os direitos da mulher incluírem, desde a Conferência do Cairo, os direitos reprodutivos e, agora, conforme o artigo 96 da Plataforma de Ação de Beijing, os direitos sexuais.

O artigo de mais difícil negociação foi o 23, concernente a garantias de plena observância dos direitos da mulher e da menina,

189 Note-se que o compromisso é com "o consenso e o progresso", não com a integralidade dos documentos oriundos das conferências.

objeto de várias versões, todas rejeitadas, que mencionavam os direitos sexuais, fosse citando-os expressamente, fosse repetindo a linguagem conceitual do parágrafo 96 da Plataforma de Ação, já então aprovado no respectivo grupo negociador. Menção a esses direitos era reputada imprescindível pela União Europeia e outros países ocidentais, que ameaçavam rejeitar o conjunto da Declaração caso fossem omitidos, e radicalmente objetada pelos países islâmicos e católicos de orientação fundamentalista, que assim tornaram clara só haverem aceito a conceituação de tais direitos na Plataforma de Ação porque sobre ela poderiam registrar reservas. A intransigência de ambos os lados foi grave e ameaçadora para a Declaração e para o conjunto dos esforços da conferência. As negociações sobre esse ponto, longe de levarem a um esboço de convergência, tornavam crescentemente passionais as delegações mais atuantes. Venceram, nesse caso, no final, os fundamentalistas, uma vez que o parágrafo adotado na Declaração fala apenas da determinação de:

> *23. Assegurar o pleno gozo pelas mulheres e meninas de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais e adotar medidas efetivas contra as violações desses direitos e liberdades*[190].

A ele se segue parágrafo sobre a adoção de todas as medidas necessárias à eliminação das discriminações contra a mulher e a menina e à remoção de obstáculos à igualdade de gênero e ao *empowerment* da mulher. O parágrafo 25 fala da determinação de

190 A omissão desses direitos da mulher não chega a causar qualquer problema, pois eles estão estabelecidos na Plataforma de Ação, e a Declaração afirma que os direitos da mulher são direitos humanos. A insistência dos ocidentais, para marcar posição, adquiriu muitas vezes feições arrogantes, que pouco auxiliaram a causa das mulheres. O Brasil ofereceu diversas alternativas de linguagem conciliatória, mas, dada a passionalidade com que o assunto a-a tratado no grupo de trabalho informal, presidido por dedicada delegada canadense, elas não chegaram a ser seriamente consideradas.

"Encorajar os homens a participarem de forma plena em todas as ações em direção à igualdade"[191].

Outra área de conflito nas negociações da Declaração era aquela concernente ao acesso aos recursos econômicos, objeto do artigo 35. O Grupo dos 77 pretendia salientar, nessa esfera, a necessidade da cooperação internacional e a importância do apoio aos estados para poderem promover o avanço da mulher. Os países desenvolvidos ocidentais, por seu lado, privilegiavam o avanço da mulher como meio para fortalecer as sociedades. A fórmula finalmente encontrada é de acomodação das diferenças:

> *35. Assegurar o acesso igualitário das mulheres aos recursos econômicos, entre os quais a terra, crédito, ciência e tecnologia, treinamento vocacional, informação, comunicação e mercados, como meio para desenvolver o avanço e o* empowerment *da mulher e da menina, inclusive pelo aprimoramento de suas capacidades para usufruir dos benefícios do acesso igualitário a esses recursos,* inter alia, *por meio da cooperação internacional*[192].

Foi problemático, por outras razões, o artigo 28, concernente à paz para o progresso da mulher e ao papel da mulher no movimento pacifista, por apelar para o desarmamento, em particular para a negociação e conclusão urgente de um tratado de proscrição aos testes nucleares. Sugerido pelo Chile, e de interesse mais próximo para delegações como as da Nova Zelândia e Austrália, em função da retomada dos testes nucleares franceses no Pacífico, o artigo da Declaração não chegou a ser objetado pela França. Esta fez,

191 Embora o parágrafo 25 não tenha sido objeto de qualquer discórdia na Conferência de Beijing, cito-o aqui em função de estereótipos ainda existentes no público em geral sobre o feminismo como um movimento antimasculino, com o qual o homem não se pudesse solidarizar, ou nada tivesse a ver.

192 Tradução literal do inglês. Trata-se de mais um caso em que a diplomacia necessitou sobrepor-se à deselegância, para não dizer, à ininteligibilidade da redação.

contudo, reserva em Plenário, não a ele, mas a seu correspondente dentro da Plataforma de Ação: o parágrafo 247, dentro da área crítica "mulher e meio ambiente".

Também teve problemas o longo parágrafo 36, relativo à mobilização de recursos e às interligações entre direitos igualitários, desenvolvimento sustentável e justiça social. A solução encontrada foi a reprodução de textos previamente aprovados na Cúpula sobre o Desenvolvimento Social.

O artigo 32, que, a exemplo do parágrafo 46 da Plataforma de Ação, relaciona exemplificadamente as barreiras enfrentadas pelas mulheres, também foi objeto de alguma controvérsia. Delegações africanas, particularmente de Ruanda, país onde a exacerbação da "etnicidade" acabara de provocar grave genocídio, passível de repetir-se no vizinho Burundi, desejavam excluir esse termo da lista[193], (28) enquanto outras delegações, de países com conflitos de ordem diversa, ameaçavam incluir na relação conceitos como "ocupação estrangeira" e outros temas polêmicos. O Canadá, por sua vez, insistia em menção aos indígenas. O texto finalmente adotado acomodou, como no parágrafo 46, a preocupação canadense – com o acréscimo, ao final da listagem, de "... e porque são indígenas" –, ficando as demais postulações abandonadas ou esquecidas na evolução dos trabalhos.

Malgrado essas dificuldades e omissões, a Declaração de Beijing atende largamente aos interesses e preocupações do movimento de mulheres de todo o mundo. E sua brevidade e expressividade têm, efetivamente, facilitado sua divulgação e utilização.

7.5. A preparação e a participação do Brasil

Todo o processo preparatório e a própria participação do Brasil na Conferência de Beijing deram-se em estreito diálogo

193 Contrariando com isso as representantes da ala feminina do movimento negro brasileiro.

entre o governo e a sociedade civil – mais particularmente entre o Executivo Federal e o movimento de mulheres, deputadas, senadoras e conselhos estaduais e municipais da condição feminina, ouvidos também movimentos e segmentos mais específicos da sociedade, como o movimento de mulheres negras, representantes de mulheres rurais e associações femininas de diversas categorias. Para isso beneficiou-se o governo federal das experiências similares que já vinha realizando, na década de 1990, na preparação de outras conferências, particularmente a do Cairo de 1994. A diferença do caso de Beijing com relação aos demais terá sido na intensidade desse diálogo, em virtude da extraordinária mobilização das mulheres brasileiras para o evento.

Coordenadas por uma eficaz "Articulação", que congregava grande número de organizações femininas e feministas, ou em outras formas de atividades participativas, as brasileiras, além de atuarem incisivamente no processo preparatório oficial, promoveram vários eventos paralelos não governamentais, estabeleceram as bases das posições do governo, compareceram em número expressivo ao fórum de Huairou e asseguraram ao Brasil uma das presenças mais numerosas e ativas no Centro de Convenções de Beijing. Puderam, assim, nas reuniões diárias mantidas pela delegação à Conferência oficial, opinar, legítima e substantivamente, sobre o processo negociador do Programa de Ação e da Declaração adotados.

Tal como ocorrera com relação à Conferência sobre População e Desenvolvimento e à Cúpula para o Desenvolvimento Social, o processo preparatório oficial ficou a cargo de um Comitê Nacional constituído por decreto presidencial[194]. O Comitê, sempre por

194 Conforme estabelecido pelo decreto de 8 de dezembro de 1993, o Comitê Nacional foi presidido pelo Ministério das Relações Exteriores e integrado pelos seguintes órgãos: Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (representando o Ministério da Justiça), Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária, Ministério da Educação e do Desporto, Ministério do Trabalho, Ministério da

meio de decisões consensuais, muitas vezes tomadas após longos e acalorados debates, escolheu relatoras e consultoras para suas tarefas e definiu um programa de seminários abertos à participação de todos os interessados[195]. Tais seminários iriam fornecer os insumos para o relatório nacional previsto para encaminhamento às Nações Unidas, conforme as resoluções internacionais pertinentes, uma vez que o Programa de Ação a ser discutido em Beijing deveria refletir os problemas, as conquistas e as aspirações de todos os estados participantes da conferência.

O Relatório Geral sobre a Mulher na Sociedade Brasileira[196], examinado parágrafo por parágrafo no âmbito do Comitê Nacional e por ele adotado também consensualmente, ao refletir de maneira realista as conquistas e problemas da mulher em nossa sociedade, além de oferecer importante diagnóstico da situação brasileira, é documento de características inéditas. Tanto por ser fruto de um diálogo amplo e democrático, quanto por haver logrado conciliar as posições variadas e muitas vezes divergentes – como é natural em qualquer grande movimento social – existentes no seio do movimento de mulheres do Brasil. Culminação de um processo delicado, às vezes controvertido, mas finalmente bem-sucedido, de harmonização de posições, o relatório foi louvado por quase todos(as) que dele tiveram vista, a começar pela agência

Previdência Social, Ministério da Saúde, Ministério do Bem-Estar Social, Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal, Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação da Presidência da República, Procuradoria-Geral da República, a Coordenadoria do Fórum Nacional de Presidentas dos Conselhos Estaduais da Condição Feminina e uma representante do Poder Judiciário. A Agência Brasileira de Cooperação funcionou como núcleo de articulação técnica.

195 Foram realizados cinco seminários, sobre as seguintes temáticas: "Gênero e relações de poder", em Salvador; "Políticas econômicas, pobreza e trabalho", no Rio de Janeiro; "Violência contra a mulher", em São Paulo; "Mulher: educação e cultura" e "Saúde da mulher", em Porto Alegre; "Cooperação técnica internacional", em Brasília.

196 Publicado pelo Ministério das Relações Exteriores e amplamente divulgado. A relatoria geral ficou a cargo da procuradora de justiça Luíza Nagib Eluf, sendo assessora técnica a dra. Heleieth Saffiotti.

competente das Nações Unidas – o Unifem[197] – por sua qualidade e abrangência.

A partir do diagnóstico do relatório oficial, levando em conta as aspirações maciçamente majoritárias de sua população feminina, com o respaldo firme do movimento de mulheres, mas sem negligenciar qualquer aspecto da legislação nacional, pôde a delegação do Brasil atuar positiva, consistente e, algumas vezes, decisivamente em Beijing, sem arrogância ou qualquer tipo de fundamentalismo[198].

Em seu discurso em Plenário, no início da conferência, assinalava a dra. Ruth Cardoso:

> *Os progressos alcançados até aqui (...) e consolidados nas conferências do Rio de Janeiro, de Viena, do Cairo e de Copenhague – e que aqui devemos reiterar, sem recuos e hesitações – proporcionam, neste momento, as bases para a construção de uma nova agenda na luta pela emancipação das mulheres*[199].

A preocupação com o respeito às decisões das conferências anteriores foi, portanto, uma constante para a delegação do Brasil, mas não foi a única fonte de inspiração nas negociações. A necessidade de progresso através da cooperação, do entendimento e da tolerância também o foi, como o foram, em especial, a universalidade dos direitos humanos, em suas diversas categorias

197 O Fundo das Nações Unidas para a Mulher – Unifem liderou o conjunto de agências das Nações Unidas que, juntamente com a OEA, financiou e prestou assessoria consultiva aos seminários, consultoras e relatoras.

198 A delegação do Brasil, que contou com mais de 80 integrantes – governamentais, dos três Poderes e dos três níveis da Federação, e não governamentais –, foi chefiada pela dra. Ruth Cardoso, presidente do Programa Comunidade Solidária, tendo como subchefes a embaixadora Thereza Quintella e a dra. Rosiska Darcy de Oliveira, presidente do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher.

199 O texto completo da intervenção acha-se publicado no livro *IV Conferência Mundial sobre a Mulher – Beijing, China – 1995* (v. *supra* nota 11).

– civis, políticas, econômicas, sociais e culturais –, inclusive, e naturalmente com ainda maior atenção, os direitos humanos específicos das mulheres.

7.6. Conclusão

Em sua célebre resposta à indagação do pároco berlinense Zöllner sobre o que era a Ilustração, Kant a definia como "a saída do homem de sua autoculpável minoridade". Esta significaria "a incapacidade de servir-se de seu próprio entendimento sem ser guiado por outro". Cada um seria culpado de sua própria minoridade quando a causa desta não decorresse de carência de entendimento, mas sim da falta de decisão e coragem para dele servir-se sem guia alheio. "*Sapere aude*! Ousa servir-te de tua própria razão! Eis aqui o lema da Ilustração"[200].

Seja pelo desenvolvimento de sua situação em grande parte do mundo, seja nos documentos oriundos de cada uma das quatro grandes conferências da ONU a ela dedicadas nas três últimas décadas, o caminho percorrido pela mulher no século XX, mais do que um processo bem-sucedido de autoilustração no sentido kantiano – da qual a mulher efetivamente equiparada ao homem prescindiria e a mulher biológica *per se* não necessitaria –, evidencia uma capacidade de autoafirmação, luta e conquista de posições inigualável na História. O fato é tão evidente que sua reiteração soa lugar-comum. Mais interessantes parecem os marcos conceituais de tal evolução.

Na descrição de Miriam Abramovay, o desenvolvimento conceitual subjacente à práxis do feminismo passou, nas últimas duas décadas, dos enfoques reducionistas que encaravam a mulher como ente biológico, ao tratamento de sua situação como ser social,

200 Immanuel Kant, "Respuesta a la pregunta: Qué es Ilustración?", In: Agapito Maestre, org., *Qué es Ilustración?*, trad. espanhola Agapito Maestre e José Romagosa, Madrid, Tecnos, 1993, p. 17-18.

"ou seja, incorporou-se a perspectiva de gênero para compreender a posição da mulher na sociedade". As conferências da ONU sobre a mulher, por sua vez, sempre tendo como subtítulo os termos "Igualdade, Desenvolvimento e Paz", foram expandindo os campos prioritários de atuação. A partir dos subtemas do trabalho, da educação e da saúde, na Conferência do México, em 1975, passaram a incluir a violência, conflitos armados, ajustes econômicos, poder de decisão e direitos humanos em Nairóbi, em 1985, e, agora, abrangem os novos temas globais do meio ambiente e dos meios de comunicação, além da situação particular das meninas. As estratégias, que privilegiavam originalmente a integração da mulher no processo de desenvolvimento, em Nairóbi já afirmavam que "o papel da mulher no processo de desenvolvimento tem relação com o desenvolvimento de toda a sociedade". Faziam-no, porém, sem um exame mais detido das relações históricas assimétricas homem-mulher, que incorporam relações de poder[201].

Em Beijing as relações de gênero, com seu substrato de poder, passaram a constituir o cerne das preocupações e dos documentos adotados, tendo como asserção fundamental a reafirmação dos direitos da mulher como direitos humanos. E nestes se acham, hoje, naturalmente, incluídos seus direitos e necessidades específicos, particularmente os reprodutivos, os sexuais e os referentes à violência de que são vítimas, por indivíduos e sociedades, tradições, legislações e crenças.

Não cabe aqui falar em particularismo anti-iluminista por se tratar de direitos específicos. Sua especificidade, inerente à natureza biológica, sociológica e humana de mais de metade da humanidade, longe de enfraquecer, fortalece o universalismo da

201 Minam Abramovay, "Uma conferência entre colchetes", *Estudos Feministas vol. 3* no 1/95, IFCS/UFRJ-PPCIS/UERJ, p. 213-214.

Declaração dos Direitos Humanos de 1948[202]. Conforme assinalou a chefe da delegação do Brasil, em Plenário, imediatamente após o parágrafo supracitado:

> *Nesta agenda, as mulheres hão de ser não somente beneficiárias, mas, sobretudo, promotoras do desenvolvimento sustentado e com equidade. (...) Teremos como horizonte uma democracia que, reconhecendo a existência de diferenças entre os sexos, seja capaz de garantir-lhes a igualdade de direitos. Assim entendida a luta das mulheres pela igualdade não é apenas uma luta em seu próprio benefício. É uma luta em benefício de todos e se confunde, por isso mesmo, com o fortalecimento da própria democracia.*
>
> *(...)*
>
> *Um dos maiores desafios exigidos por este momento reside na necessidade de nos unirmos para mobilizarmos recursos, de modo que esta Plataforma de Ação aqui aprovada se transforme em realidade, beneficiando não só as mulheres, mas toda a Humanidade.*

Nesse sentido, nitidamente iluminista, a Conferência de Beijing poderia ser interpretada como o veículo de uma verdadeira universalização dos direitos humanos da Ilustração, atualizando em dois séculos os *Droits de l'Homme et du Citoyen* de 1789, numa revanche póstuma de Olympe de Gouges, guilhotinada em 1793, e concretizando a *vindication* de direitos postulada por Mary Wollstonecraft no mesmo século XVIII. O problema novo para que os ideais dessas precursoras das lutas das mulheres do

202 Erram, portanto, de propósito ou inadvertidamente, aqueles que encaram a luta das mulheres por seus direitos como um fator taticamente divisivo de uma estratégia maior de luta pelo progresso social e pelos direitos humanos. Não há progresso humano nem desenvolvimento social sem o progresso das mulheres.

século XX se universalizem, a par das dificuldades já existentes desde sempre para sua materialização, é que nestes tempos atuais ditos "pós-modernos" – na verdade apenas contrailuministas – o universalismo voltou a ser questionado de maneira veemente no próprio campo da epistemologia e das ciências sociais, enquanto os direitos humanos se veem ameaçados por todos os tipos de fundamentalismos.

Num período de equilíbrio do terror nuclear, ainda assim mais "otimista" do que o atual, quando a campanha contra o *apartheid* e as discriminações amalgamava a maior parte dos estados, a I Conferência Mundial sobre a Mulher, de 1975, propiciou a adoção, em 1979, pela Assembleia Geral da ONU, da Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, principal instrumento jurídico internacional para a defesa dos direitos da parcela feminina das populações nacionais, coletiva e individualmente. Em 1980, em Copenhague, em meio a compromissos assumidos pelos estados para a ratificação dessa Convenção, o foco da II Conferência deslocou-se para o tema do desenvolvimento. Na III Conferência, em Nairóbi, enquanto os temas prioritários se expandiam consideravelmente, o número de ratificações à Convenção ainda permanecia limitado. Hoje, embora o número de adesões tenha crescido bastante – 140 signatários em 30 de junho de 1995[203] –, a Convenção para a Eliminação da Discriminação contra a Mulher ainda é o documento jurídico internacional de proteção aos direitos humanos que conta com o maior número de reservas.

Reservas são, evidentemente, demonstrações de seletividade no nível de adesão de cada estado aos documentos internacionais de cuja adoção participam. É em função das reservas a ela registradas

203 Nações Unidas, *Human Rights International Instruments* – Chart of Ratifications as at 30 June 1995, p. 10. Dos 140 signatários, 6 não haviam ratificado a Convenção.

que a universalidade da Plataforma de Ação de Beijing poderá ser contestada.

Em contraposição aos 18 estados que haviam formulado reservas ao Programa de Ação do Cairo um ano antes, os 28 que o fizeram à Plataforma de Beijing[204] confirmam a tendência preocupante de expansão e aprofundamento de fundamentalismos já apontada anteriormente.

A maioria das reservas incide, conforme esperado, sobre os textos atinentes a direitos específicos da mulher. Algumas, por outro lado, de países ricos, reiteram posições sobre assistência econômica internacional muito pouco cooperativas com os objetivos da Plataforma de Ação.

Ante as reservas deste segundo tipo e a falta de ânimo construtivo para uma melhor distribuição nacional e internacional de recursos ostentada no capítulo VI do documento, não deixa de soar pertinente o seguinte trecho do discurso introdutório a suas reservas, feito em Plenário pela chefe da delegação da Santa Sé, ao criticar o "individualismo exclusivista" dos direitos específicos consagrados na Plataforma de Ação:

> *Esta seletividade marca assim um passo a mais na colonização do amplo e rico discurso sobre os direitos universais por um dialeto empobrecido de direitos libertários. Seguramente, este encontro internacional poderia ter feito mais pelas mulheres e meninas do que deixá-las sozinhas com seus direitos!*[205]

204 É pertinente assinalar que o número de reservas efetivamente formuladas à Plataforma de Ação, conforme registrado no relatório oficial da Conferência à Assembleia Geral da ONU, foi substancialmente menor do que parecia aos presentes à sessão de encerramento em Pequim. Isto porque, quando da submissão do texto à aprovação do Plenário, mais de 40 delegações pediram a palavra, muitas das quais, como agora se confirma, para expressar mais claramente seu apoio à integralidade do documento. Este foi, aliás, o caso do Brasil.

205 Documento A/CONF.177/20, p. 162 da versão em inglês.

Às reservas do primeiro tipo se aplicam ainda, com dolorosa adequação, as palavras iluminadas de Kant, na continuação do texto supracitado em que definia a Ilustração:

> *(...) Aqueles tutores que tão bondosamente tomaram a si a tarefa de supervisão se encarregam de que o passo para a maioridade, além de difícil, seja considerado perigoso pela grande maioria dos homens (e entre estes todo o belo sexo).*

Na verdade, o que está ultrapassado é tão somente a generalização do trecho entre parênteses. Assim como os defensores dos direitos humanos em geral sempre enfrentaram a oposição de regimes despóticos, a maior parte da metade feminina da humanidade sempre demonstrou e segue demonstrando a determinação com que põe em prática o lema *Sapere aude!* da Ilustração. Muitas individualidades do "belo sexo" continuam a ser "guilhotinadas", de formas diversas, por tal determinação. Outras permanecem na "minoridade" a que se refere o filósofo, menos, sem dúvida, por vontade própria do que pela ação de seus "bondosos tutores". Alguns desses tutores, até com o apoio de tutoras, esmagam as mulheres diretamente porque assim estaria escrito numa "lei superior" interpretada por homens ao longo de séculos e séculos. Outros, homens e mulheres alegadamente "esclarecidos", não as esmagam direta e volitivamente. Sem abrir mão dos privilégios materiais com que vivem, reduzem apenas à "cultura" alheia às causas do infortúnio a elas reservado.

Quaisquer que sejam as reservas de terceiros aos documentos internacionais sobre os direitos da mulher, para o Brasil democrático, subscritor integral da Convenção de 1979, sobre a qual já não mantém qualquer reserva[206], e aderente sem seletividades à

206 O Brasil ratificou, com reservas, a Convenção Internacional para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher em 1984. As reservas foram retiradas em novembro de 1994, uma vez obtida a necessária autorização do Congresso Nacional.

Plataforma e à Declaração de Beijing, o dado essencial e importante a ser levado em conta na matéria é que os documentos oriundos da IV Conferência Mundial sobre a Mulher são agora parte integrante do conjunto de instrumentos internacionais de promoção e proteção aos direitos humanos. Como tal, precisam ser observados.

CAPÍTULO 8
A HABITAT-II E AS ENCRUZILHADAS DE ISTAMBUL

8.1. Introdução

Última grande reunião da agenda social da ONU na década de 1990, a Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, ou Habitat-II, realizada em Istambul, de 3 a 14 de junho de 1996, contou com um *décor* mais significativo das encruzilhadas do mundo contemporâneo do que se poderia prever. Se, pelos aspectos geográficos, históricos, religiosos e culturais, a metrópole turca sempre representou o ponto de encontro e de partida de muitos dos principais desenvolvimentos históricos do Ocidente e do Oriente, a conjuntura política da Turquia no momento da conferência conferiu-lhe simbologia especial para a crise civilizacional da atualidade.

Berço da cultura ocidental, na medida em que grande parte da Grécia Antiga se situava do outro lado do Bósforo; sede oriental do Império Romano, que manteve, em Bizâncio, a continuidade de Roma a Leste, enquanto a Europa se esfacelava sob domínio dos "bárbaros"; centro de irradiação do Islã desde um dos episódios que demarcam, na historiografia do Ocidente, o início da Idade Moderna: a "queda" de Constantinopla (tomada

pelos turcos em 1453 e rebatizada com o nome otomano de *Stamboul*); assentamento urbano predominantemente europeu pela geografia (sua expansão na margem asiática do estreito é recente), no qual minaretes se sobrepõem a campanários, e o secularismo "moderníssimo" dos temos e minissaias convive com o arcaísmo dos véus muçulmanos e outros trajes "pré-modernos", a fascinante Istambul, com suas camadas justapostas da História, recebeu os delegados à Habitat-II num período em que a Turquia se encontrava, literalmente, sem governo. Isso porque, havendo o Partido do Bem-Estar, islamita, vencido meses antes, em eleições parlamentares democráticas, os partidos laicos, estes vinham procurando, insistente e malogradamente, construir novas coalizões secularistas para evitar a transferência do poder político ao líder da agremiação integrista, Necmettin Erbakan.

A indefinição governamental doméstica, somente resolvida com a assunção de Erbakan no cargo de primeiro-ministro, quando os trabalhos da Habitat-II já iam avançados, não chegou a afetar a Conferência, nem a representação ou o comportamento da Turquia no evento. O presidente da República, Süleyman Demirel, e a burocracia profissional asseguravam "weberianamente" o funcionamento regular do estado, inclusive na acolhida às delegações estrangeiras, sem sintomas visíveis de instabilidade institucional. Mas a evolução social recente e a situação momentânea da administração turca pareciam pressagiar as atitudes alheias que se iriam manifestar nas negociações internacionais de Istambul sobre os assentamentos humanos.

Simultaneamente causa e efeito das circunstâncias prevalecentes na realidade planetária, a modernidade distorcida, nunca concretizada na plenitude do projeto iluminista, vinha – e vem – produzindo reações antimodernas cada dia mais acirradas. Esse conflito de tempos e valores por pouco não destruiu, na

Habitat-II, o ideal humanista secular que inspira a agenda social – e a Carta – das Nações Unidas. Enquanto, por um lado, o integrismo neoliberal dificultava iniciativas econômicas capazes de fortalecer a Agenda Habitat, principal documento em discussão, por outro, o fundamentalismo religioso, ainda mais aguerrido do que nas conferências anteriores, quase deitava por terra tudo o que já havia sido intensamente negociado.

O fundamentalismo não chegou a destroçar o trabalho realizado antes e durante a conferência, embora o ameaçasse fazer com veemência inaudita. Mas, ao contrário do ocorrido em Viena, no Cairo, em Copenhague e em Beijing, conseguiu impor, em Istambul, contra a vontade da maioria, nos documentos adotados, alguns de seus pontos de vista particularíssimos, contrários à razão secular dos conceitos que se vinham tentando estabelecer, por meio do consenso, como valores comuns de toda a humanidade, no conjunto de conferências da ONU sobre temas globais.

8.2. A cidade como tema global

A inclusão dos assentamentos humanos no rol de temas globais considerados prioritários pelas Nações Unidas na década de 1990 é facilmente explicável pela mera observação de cálculos estatísticos: 2,4 bilhões de pessoas em todo o mundo já eram habitantes de cidades em 1995, e em 2025 tal número, em princípio, mais do que duplicará, chegando a 5 bilhões (total que será superior ao dobro da população rural). As cidades, em nível planetário, têm crescido a um ritmo de um milhão de pessoas por semana. Nas condições atuais a lista de problemas urbanos, em escala universal, abarca taxas de pobreza que atingem 60% dos habitantes citadinos, 40% dos quais não têm acesso a água potável ou esgotos sanitários. Seiscentos milhões de indivíduos, qualificados pela ONU como residentes em assentamentos humanos (cidades grandes, médias

e aldeias), vivem em situação de risco para a vida e a saúde, sendo que, desses, 50% são crianças[207].

Conforme o Relatório Global elaborado pelo Centro das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos como base de apoio às deliberações de Istambul, dos 2,4 bilhões de urbanitas da metade da década, cerca de 500 milhões não tinham moradia (número que se elevava para 1,5 bilhão quando acrescentados aos da população rural), 400 milhões não contavam com esgotos, 250 milhões não dispunham de acesso a água tratada e 10 milhões morriam a cada ano em decorrência da poluição, da falta de saneamento e de água limpa. Como observou o secretário-geral da Habitat-II, Wally N'Dow, em entrevista para jornal brasileiro: "Nenhuma guerra mata tanto"[208]. Isso sem incluir as vítimas da criminalidade, de acidentes de trânsito e da violência policial.

Nas palavras do Departamento de Informação Pública das Nações Unidas:

> *Tais problemas transcendem as fronteiras de países desenvolvidos e em desenvolvimento. A alta taxa de crescimento da população urbana na maioria das regiões tem levado a problemas comuns: congestionamentos, falta de fundos para a provisão de serviços básicos, escassez de moradias adequadas e deterioração da infraestrutura, para citar apenas alguns*[209].

A esses dados problemáticos, bastante conhecidos, e muitos outros igualmente negativos, o ítalo-brasileiro Jorge Wilheim, subsecretário-geral da Habitat-II, acrescentava outras percepções, agudas e positivas. Segundo ele, na presente situação do capitalismo

207 Nações Unidas, "Why a conference on cities?", *Backgrounder – Habitat-II,* agosto 1995.

208 Dados e declaração publicados na *Folha de S.Paulo,* edição de 04/02/1996.

209 Nações Unidas, *op.cit.*

e da globalização econômico-tecnológica, muitas cidades têm criado inovações que já vêm contribuindo para a definição de uma nova realidade geopolítica. Elas realizam um certo número de ações que repousam sobre diversos tipos de parcerias e gestão descentralizada. Uma rede de cidades, espontaneamente formada, sem coerência clara, estaria desenhando os lineamentos de um processo de transnacionalismo urbano, com resultados rápidos, ainda limitados. Em suas palavras:

> *As cidades planetárias, por iniciativa própria, organizam-se em redes, negociam financiamentos que lhes são necessários, elaboram novas formas de gestão, inventam modalidades futuras de democracia representativa. As cidades são os novos senhores feudais sobre os quais deve apoiar-se o "monarca" que é o governo central*[210].

Não é preciso, portanto, conjecturar mais profundamente sobre as razões pelas quais o tema dos assentamentos humanos é de natureza global. Nem parece necessário mencionar os múltiplos efeitos que o fenômeno da globalização econômica tem sobre a própria urbanização do planeta. O futuro, evidentemente, será decidido não somente nas cidades, mas também na forma em que se equacionarem os problemas urbanos – o que implica, obvia e necessariamente, o equacionamento também dos problemas rurais.

8.3. O precedente e as decepções de Vancouver

Tendo em conta que a Conferência de Istambul foi a segunda especificamente dedicada ao tema, havendo sido precedida pela Habitat-I – primeira Conferência das Nações Unidas sobre

210 Jorge Wilheim, "Introduction: les problèmes de la ville dans une période de transition", *Revue internationale des sciences sociales 147 – Villes de l'avenir: la gestion des transformations sociales,* Unesco/Érès, mar. 1996, p. 15-16.

Assentamentos Humanos – havida em Vancouver, em 1976, cabe indagar em que aspectos foi ela diferente da primeira; por que motivos produziu mobilização tão acentuada; que fundamentos podem, talvez, justificar algum otimismo quanto à implementação de suas recomendações.

Decorridos vinte anos desde a Conferência de Vancouver, quando a população mundial era de 4 bilhões de pessoas – contra os 5,7 bilhões estimados em 1996 – e a população urbana correspondia a 35% do total – contra os 45% atuais[211] –, à luz do contínuo crescimento das cidades e da degradação generalizada dos ambientes urbanos, é pertinente a interpretação de que as recomendações daquele primeiro encontro teriam "ficado no papel"[212]. As decisões então acordadas para alcançar o objetivo principal – a melhoria da qualidade de vida nas cidades, envolvendo a participação dos habitantes no planejamento, construção e gestão dos assentamentos, assim como a consecução do pleno emprego –, aparentemente não levaram em consideração a crise do petróleo, iniciada dois anos antes, e os consequentes aumentos de preços em cascata a partir das fontes de energia, o declínio na renda dos assalariados, o enxugamento das fontes de financiamento habitacional e tudo o mais que desde então veio à tona numa "crise" interminável, muito mais estruturada do que se dizia na época.

De fato, a leitura atual do *Relatório da Habitat*: a Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Vancouver, 31 de maio – 11 de junho de 1976)[213] nele acusa um voluntarismo pouco condizente com a realidade que o mundo já vivia. Dele ressalta, por exemplo (como em todos os documentos da

211 Recordo que o original deste texto é de 1997. Os números e proporções no ano 2000 certamente estarão alterados: a população mundial atingiu 6 bilhões em outubro de 1999.

212 "Recomendações da Habitat-I ficaram no papel", *Folha de S.Paulo*, 04/02/1996.

213 Nações Unidas, doc. A/CONF.70/15, 1976.

época), a ideia da construção não distante de uma nova ordem econômica internacional, postulada por um Terceiro Mundo imbuído de virtudes redentoras, com o apoio utilitário *pro forma* dos países do extinto bloco comunista e o embasamento teórico da intelectualidade ocidental terceiro-mundista. Reproduzem-se, simultaneamente, visões cataclísmicas – originárias dos estudos do Clube de Roma – do crescimento populacional, cujas tendências indicariam que o número de seres humanos iria duplicar nos 25 anos seguintes[214]. Realçam-se, sobretudo, as afirmações da autodeterminação, como sinônimo da soberania estatal e do particularismo cultural, caracterizados pelas conotações anti-imperialistas do período da Guerra Fria. São ilustrativos disso, *inter alia*, os princípios gerais 7, 8 e 9, adotados em Vancouver, que rezam:

> *7. Todo estado tem o direito soberano e inalienável de escolher seu sistema econômico, assim como seu sistema político, social e cultural, de acordo com a vontade de seu povo, sem interferência, coerção ou ameaça externa de qualquer natureza.*
>
> *8. Todo estado tem o direito de exercer soberania plena e permanente sobre suas riquezas, recursos naturais e atividades econômicas (...).*
>
> *9. Todo país deve ter* [should have] *o direito de ser herdeiro soberano de seus valores culturais criados através da história, e tem* [has] *o dever de preservá-los como parte integrante da herança cultural da humanidade*[215].

214 *Ibid.,* p. 3. O mais famoso estudo do Clube de Roma foi o renomado *Limits to Growth* (v. nota 7 do capítulo 5 *supra).*

215 *Ibid.,* p. 5.

O decurso do tempo e a evolução dos acontecimentos fazem as decisões da Habitat-I soarem no mínimo ingênuas.

A nova ordem econômica internacional, como sabemos, jamais se materializou. Deixou, inclusive, de ser usada como *slogan*. O Terceiro Mundo, não mais idealizado como guardião de ideais libertários, alternativos à competição hegemônica Leste-Oeste, assumiu mais claramente as posturas e valores de seus próprios Nortes domésticos. Passou, inclusive, a ser visto de fora como *locus* preferencial e origem definida de tudo o que há de negativo[216]. O Segundo Mundo deixou de existir. Os países desenvolvidos, às voltas, eles próprios, com os problemas do desemprego, da exclusão social, das drogas e da criminalidade, tampouco podem esconder a existência de um Sul, cada dia mais visível, dentro de suas sociedades.

A autodeterminação ainda é, e deve idealmente permanecer, um direito. Foi, inclusive, reconfirmada como tal pela Conferência Mundial sobre Direitos Humanos de 1993. A Declaração de Viena não fala, porém, em direito dos estados, e sim em direito dos povos à autodeterminação[217]. Viena expandiu e explicitou a conceituação atual da autodeterminação ao consagrar, igualmente, a imprescindibilidade da democracia, baseada "na vontade livremente expressa pelo povo de determinar seus próprios sistemas políticos, econômicos, sociais e culturais e em sua plena participação em todos os aspectos de sua vida"[218]. Acrescentou, assim, à ideia de liberdade a noção de participação.

A soberania plena dos estados sobre os recursos naturais acha-se, na época contemporânea mais do que nos anos 1970, relativizada: no mínimo qualificada pela disponibilidade de

216 V. *supra* item 3.1. do capítulo 3.

217 Artigo 2º da Declaração de Viena.

218 Artigo 8º da Declaração de Viena.

recursos financeiros e tecnológicos nacionais, senão totalmente superada pela mundialização da economia. Quanto ao particularismo cultural, entronizado no princípio 9 de Vancouver de maneira quase mística, continua a ser postulado internacionalmente com a mesma insistência, mas não com motivações emancipatórias. Quem o defende com maior insistência têm sido governos autoritários, contrários à universalidade dos direitos humanos porque os negam a seus cidadãos[219].

Se o voluntarismo otimista era ilusório em 1976, em compensação também o eram algumas previsões pessimistas da Conferência de Vancouver, como a da duplicação da população mundial em 25 anos. Sabemos hoje que o total mundial não terá aumentado 100% em 2001 porque o crescimento nos últimos 20 anos foi somente de 42%. E as taxas de crescimento devem continuar a diminuir, pois a própria urbanização tende a reduzir a fecundidade.

Na linha do que fora contemplado pela Habitat-I, o fato mais positivo que se tem consubstanciado é a ainda incipiente, mas crescente, participação da sociedade civil na formação de políticas e decisões[220], atinentes ou não aos assentamentos humanos. E é sobretudo por esta ótica que a Conferência de Istambul foi diferente da de Vancouver, assim como seus resultados poderão, algum dia, ser distintos.

Embora postulando a participação da cidadania nos projetos destinados ao aprimoramento da vida urbana, a primeira

219 Conforme já visto, as Conferências de Viena, do Cairo e de Beijing equacionaram a questão dos particularismos ao estabelecer que eles devem ser respeitados e valorizados, mas na medida em que sirvam à causa dos direitos humanos e não de escusa para sua inobservância (artigos 1º e 5º da Declaração de Viena, *chapeau* dos Princípios do Programa de Ação do Cairo e parágrafo 9º da Plataforma de Ação de Beijing). A preocupação se volta, pois, muito mais para as identidades comunitárias esmagadas dentro das esferas nacionais do que para as peculiaridades étnicas de sociedades supostamente homogêneas do ponto de vista cultural, frequentemente usadas para perseguir, anular ou suprimir as minorias existentes em seu seio.

220 V. Seção E das Recomendações de Ações Nacionais, doc. A/CONF.70/15, 1976, p. 71-79.

Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos ocorreu num período em que a Guerra Fria, a disseminação de ditaduras de esquerda e de direita e as ideologias dominantes dos dois lados de um mundo bipolar privilegiavam o estatismo. A própria expressão "sociedade civil", longamente conhecida na filosofia e na sociologia, era raramente empregada – talvez porque significasse um fenômeno praticamente inexistente nos estados stalinistas, talvez porque soasse provocativa aos governos militares de direita tão disseminados na época. As organizações não governamentais (ONGs), em menor número do que agora e quase todas formadas no Ocidente desenvolvido, eram malvistas pelos estados em geral e quase não tinham acesso a reuniões multilaterais. Os governos, suposta e pretensiosamente autossuficientes, muitas vezes dissociados das aspirações das respectivas sociedades, arrogavam-se o direito e o poder de determinar sozinhos os caminhos do desenvolvimento. Dentro desse contexto, as recomendações de Vancouver sobre participação pública, de cidadãos e de cidadãs, no planejamento, execução e tomada de decisões na esfera dos assentamentos humanos, ao invés de refletir o mundo empírico, cingiam-se de evidente artificialidade.

No mundo pós-Guerra Fria, mais claramente "globalizado" pela ação das empresas transnacionais e do capital financeiro, além de supostamente "desideologizado", tornou-se fácil e, até, imperativo admitir que o estado tem capacidades limitadas. As decisões estatais são reconhecidamente pautadas, com frequência, por mobilizações e pressões extraestatais, domésticas e externas, encaradas com naturalidade. Os atores políticos nacionais e internacionais são, assumidamente, múltiplos e diversificados. Para que as iniciativas possam ter esperança de êxito, precisam englobar todos os atores influentes. Essa percepção, generalizada na fase contemporânea, foi assimilada de forma positiva e ficou patente

em todos os aspectos da agenda social da ONU, particularmente no preparo e na realização da Habitat-II.

8.4. A natureza multifacetada e o formato inovador da Conferência de Istambul

De maneira ainda mais acentuada do que nas outras conferências da década, as noções de "participação e parceria" dominaram a Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos de 1976. Antes mesmo de aparecerem nas definições e recomendações adotadas pelas delegações governamentais em seus documentos finais, foram elas sublinhadas no próprio formato da conferência. Isso pôde ser observado tanto pela quantidade multiplicada de eventos paralelos não governamentais, quanto pela absorção simbólica do universo não governamental no arcabouço dos órgãos oficiais deliberativos.

Tal como as conferências do Rio de Janeiro, que incluiu a "Cúpula da Terra", e de Copenhague, que já tinha o nome oficial de "Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Social", a Conferência de Istambul abarcou um segmento em nível de chefes de estado ou de governo, de 12 a 14 de junho, denominado "Cúpula das Cidades". Dele participaram pessoalmente 15 presidentes ou primeiros-ministros e 112 representantes dos que não chegaram a comparecer[221]. Se, por um lado, o número total de pessoas presentes à Habitat-II pode ter sido menor do que às Conferências de Beijing, em 1995, ou do Rio de Janeiro, em 1992, por outro os eventos

221 É possível que o reduzido comparecimento de chefes de estado e de governo se tenha devido, pelo menos em parte, à saturação da agenda internacional por sequência tão intensa de conferências. Desde 1995, na Cúpula de Copenhague, a expressão *conference fatigue* era ouvida com frequência. Além disso, em contraste com entusiasmo por eles demonstrado com os temas anteriores, alguns governos do Grupo Ocidental, por razões que ficarão mais claras adiante no texto, tinham resistências à ideia da Conferência sobre assentamenos humanos. De qualquer forma, a presença maciça de entidades da sociedade civil e de autoridades estaduais e municipais, no caso das federações, e de administradores provinciais e locais de estados unitários demonstra que a mobilização para a Habitat-II foi amplamente eficaz.

paralelos a que ela deu ensejo não terão sido inferiores, nem em número, nem em significado. Em adição aos já habituais fóruns de ONGs, inaugurados pelo Fórum Global da Rio-92, a metrópole turca acolheu, com copatrocínio ou organização direta da ONU, uma vasta multiplicidade de reuniões acadêmicas e políticas, feiras e exposições, difícil de recapitular em sua totalidade[222]. A Conferência sobre Assentamentos Humanos propriamente dita foi, ademais, imediatamente precedida por uma Assembleia Mundial de Cidades e Autoridades Locais, igualmente sob a égide das Nações Unidas, a que compareceram administradores municipais dos mais diversos países.

Não obstante a relevância desse conjunto inusitado de eventos, o "salto qualitativo", denotador da ênfase na ideia de "participação e parceria", foi dado pelas decisões tomadas pela conferência intergovernamental de estabelecer um Comitê "de Parceiros" – o Comitê-II – especificamente dedicado a ouvir, discutir e recolher as contribuições não oficiais – e, o que é ainda mais significativo, de encaminhar seu relatório à Assembleia Geral da ONU pela mesma via oficial e em nível de equiparação com os documentos negociados pelas delegações governamentais. Assim, o Relatório da Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat-II) submetido à Assembleia Geral[223], além das informações sobre a organização dos trabalhos, relação de participantes e intervenções feitas em Plenário, e da reprodução dos documentos adotados pelos governos, comuns a todos os informes congêneres, transcreve também, na íntegra, o

222 A agenda da conferência no dia 3 de junho, data da inauguração formal, publicada no periódico *The Earth Times* (que cobriu o dia a dia de cada uma das conferências), registrava 15 encontros diversos em locais diferentes da cidade. Incluía, ademais do plenário, dos comitês e dos grupos de trabalho oficiais, uma exposição sobre as "Práticas mais bem-sucedidas" *(Best Practices)*, a abertura de uma Feira Internacional, seminários variados e palestras de especialistas. Essa variedade de eventos simultâneos prosseguiu com praticamente a mesma intensidade durante todo o período.

223 Documento das Nações Unidas A/CONF.165/14, de 6 de agosto de 1996.

relatório do Comitê-II (o Comitê-I foi o foro oficial de negociações interestatais), com o registro das audiências e conclusões a ele prestadas diretamente por participantes não oficiais, ou encaminhadas por outros foros não governamentais.

Conforme listados nesse relatório, os registros do Comitê-II indicam, além de resumo das ideias expostas, a variedade de eventos paralelos à Habitat-II realizados em Istambul:

1. Assembleia Mundial de Cidades e Autoridades Locais
2. Fórum Mundial de Empresas
3. Fórum de Fundações
4. Fórum de Parlamentares
5. Fórum de Academias de Ciências e de Engenheiros e Fórum de Profissionais e Pesquisadores
6. Fórum de Sindicatos
7. Audiências de representantes do sistema das Nações Unidas a propósito da participação das respectivas organizações e agências na implementação da Agenda Habitat
8. Audiências de representantes de organizações não governamentais e de organizações comunitárias
9. "Diálogos do Habitat para o século XXI", "Fórum sobre a Solidariedade Humana" e "Wisdom Keepers Forum"[224].

Essas decisões formais e oficiais da Habitat-II, objeto de controvérsias surpreendentemente pequenas pelo que representavam em matéria de inovação, constituíram uma abertura inédita das Nações Unidas aos "outros atores", não estatais, dos sistemas nacional e internacional, na área social. Sua "ousadia" torna-se

224 "Fórum dos Guardadores da Sabedoria", que, segundo o relatório, reuniu "líderes espirituais" de diferentes tradições, indígenas, cientistas, jovens e ativistas de movimentos sociais, para examinar aspectos morais, éticos e espirituais dos assentamentos humanos (*ibid.*, p. 178).

tanto mais evidente ao se recordar que, na Conferência de Viena de 1993 sobre direitos humanos, as ONGs e demais delegações não oficiais não puderam sequer estar presentes como ouvintes nas deliberações do Comitê de Redação. É fato que desde a Conferência do Cairo, elas haviam passado a ouvir as deliberações. Mas daí a contarem com órgão próprio, equiparado aos demais, dentro do organograma oficial do evento intergovernamental, a evolução é ponderável[225].

A abertura de espaço nas Nações Unidas aos "outros atores" nacionais e internacionais era tendência que se vinha afirmando gradativamente desde os anos 70 e foi muito acentuada nos anos 90. Necessária e aparentemente inevitável, ela pode, talvez, no futuro, vir a modificar o funcionamento, senão a própria estrutura, da ONU, essencialmente estatal e intergovernamental, conforme definida na Carta de São Francisco, em 1945. Exigirá, provavelmente, em algum momento, uma definição mais clara dos critérios de admissibilidade desses atores em vertiginosa proliferação. Entrementes, por mais necessários que tais critérios se afigurem, o caminho pioneiro aberto, na diplomacia multilateral, pela Habitat-II foi eloquente. Apontava para necessidade incontornável de novas formas de ação política na esfera social dentro das jurisdições nacionais e entre elas. Conforme registrado no relatório do Comitê-II:

> *Na interpretação de muitos participantes, o Comitê "de Parceiros" foi a novidade mais interessante da Habitat-II. Pela primeira vez, numa grande conferência das Nações Unidas, representantes eminentes de diferentes setores*

225 Jorge Wilheim, principal artífice dessa abertura feita na Habitat-II, assinala, em suas saborosas memórias das atividades como secretário-geral adjunto da conferência, que ele próprio ficara escandalizado ao ouvir pela primeira vez do coordenador da Habitat International Coalition, entidade que congrega as ONGs interessadas no tema, em Genebra, em 1994, a ideia de que seria preciso acabar com o "monopólio dos governos sobre a ONU" (*O caminho para Istambul* – memórias de uma conferência da *ONU*, São Paulo, Paz e Terra, 1998, p. 46).

> *da sociedade civil, identificados no "caminho para Istambul", tiveram a oportunidade de reunir-se nos foros de seus próprios associados e de expor suas opiniões e compromissos aos delegados da conferência num foro especialmente criado para tal fim, o Comitê-II. (...) Ademais de sua nova relação com as Nações Unidas, os parceiros estabeleceram novos vínculos entre si e decidiram apoiar-se mutuamente, independentemente da definição e das percepções do papel de cada um, com vistas a um objetivo comum – a implementação da Agenda Habitat*[226].

Um fato curioso com relação a tudo isso: nada na Resolução n. 47/180, de 22 de dezembro de 1992, pela qual a Assembleia Geral convocara a Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, fazia prever tais desenvolvimentos. Eles decorreram da intensa mobilização propiciada pelo processo preparatório, na esfera internacional e dentro das sociedades nacionais, tanto em função do interesse do tema para o cidadão de qualquer estado, como pelo vigoroso trabalho de divulgação realizado pelo Centro das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos, a partir de Nairóbi, no Quênia, sob orientação do arquiteto e urbanista Jorge Wilheim, buscado em São Paulo para viabilizar a Habitat-II, de Istambul, sem repetir o estatismo da Habitat-I, de Vancouver[227].

226 Doc. A/CONF.165/14, p. 138-139.

227 Os convites à participação no Fórum de ONGs de Istambul explicitavam pretender-se envolver as organizações não governamentais e de base comunitária desde o início, nas decisões a serem tomadas pela conferência, "para contrabalançar o estatismo de Vancouver". Sobre o trabalho de convencimento aos governos v. Jorge Wilheim, op. cit. nota 19 *supra*.

8.5. As dificuldades e os documentos da Habitat-II

8.5.1. A convocação e o processo preparatório

Os dois objetivos fundamentais da Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos – Habitat-II estabelecidos pela Resolução n. 47/180 seriam, essencialmente, conforme seu parágrafo operativo 2:

> *(a) a longo prazo, sustar a deterioração das condições globais dos assentamentos humanos e criar as condições necessárias para a obtenção de melhorias no ambiente de vida de todas as pessoas em bases sustentáveis, com atenção especial para as necessidades e contribuições das mulheres e dos grupos sociais vulneráveis, cuja qualidade de vida e participação no desenvolvimento têm sido prejudicadas pela exclusão e pela desigualdade, afetando os pobres em geral;*
>
> *(b) adotar uma declaração geral de princípios e compromissos e formular um plano de ação correlato capaz de orientar os esforços nacionais e internacionais sobre a matéria nas duas primeiras décadas do próximo século.*

Ao defini-los, porém, a Assembleia Geral da ONU já se declarava convicta da necessidade de se reavaliarem as políticas e programas relativos aos assentamentos humanos "à luz das importantes mudanças de percepção" havidas sobre o tema desde a Habitat-I, "particularmente a introdução do conceito de estratégias de habilitação *(the concept of enabling strategies)*". Com base nessa convicção, o conceito de *enablement* – habilitação e capacitação de todos os interessados para a participação nos processos decisórios sobre o encaminhamento de soluções para os problemas comunitários que os atingem – permeou a Conferência

de Istambul tanto quanto o conceito de *empowerment of women* – habilitação e capacitação das mulheres para a participação no poder – permeara a Conferência de Beijing.

A exemplo do que se passara com todas as demais conferências, a Resolução n. 47/180 criou um Comitê Preparatório para a Habitat-II, aberto à participação de todos os estados, às agências e órgãos intergovernamentais do sistema das Nações Unidas, na qualidade de observadores, assim como as ONGs, também observadoras, selecionadas com base nos procedimentos usados na Rio-92. O Comitê Preparatório realizou uma sessão organizacional, em março de 1993, e três sessões substantivas, em Genebra, Nairóbi e Nova York, entre 1994 e 1996. Na segunda sessão substantiva, em Nairóbi, em abril/maio de 1995, os desentendimentos no sentido Norte-Sul já eram tão acentuados que a ideia de uma "declaração geral de princípios e compromissos" foi posta de lado e estabelecido um Grupo Informal de Redação encarregado da elaboração de um único documento: um projeto de "plano global de ação". Foi esse projeto, já com a denominação de Agenda Habitat, discutido inconclusivamente na última sessão do Comitê Preparatório, em fevereiro de 1996, que serviu de base às negociações na Turquia.

8.5.2. As dificuldades

As questões mais polêmicas, no processo preparatório e nas negociações oficiais da conferência, diziam respeito a:

1. recursos e cooperação internacional para os assentamentos humanos;
2. desenvolvimento sustentável versus desenvolvimento sustentado;
3. acompanhamento da implementação da Agenda Habitat;

4. direito à moradia como direito humano fundamental;
5. universalismo dos direitos humanos perante as culturas particulares.

a) Recursos, cooperação e desenvolvimento

De um modo geral, os países desenvolvidos opunham-se a qualquer menção a "recursos novos" nas partes da Agenda Habitat relativas ao financiamento de projetos e à cooperação internacional em matéria de assentamentos humanos, em oposição ao que desejavam os países em desenvolvimento. Sublinhavam, em lugar da cooperação internacional, a responsabilidade primordial dos governos nacionais, o conceito de *enablement* e a ideia da parceria como equação suficiente para se proporcionar às comunidades diretamente interessadas os meios para lidar com as respectivas dificuldades. Alguns dos países desenvolvidos privilegiavam, ainda, os aspectos ambientais da problemática dos assentamentos humanos, ressaltando a importância do desenvolvimento sustentável acima de medidas destinadas a promover o progresso econômico-social das comunidades.

Os países em desenvolvimento, coordenados no Grupo dos 77, postulavam, naturalmente, maior cooperação internacional com "recursos novos e adicionais"; acolhiam o conceito de *enablement*, complementando, porém, a capacitação e a participação contempladas com a imprescindibilidade da obtenção de meios econômicos e com a necessidade de transferência de tecnologias externas; não descartavam a conveniência do desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos, privilegiando, entretanto, o desenvolvimento econômico sustentado para conseguirem lograr, prioritariamente, a erradicação da pobreza, na estratégia global de aprimoramento da vida urbana.

b) Implementação e acompanhamento das decisões

As divergências quanto ao órgão encarregado de coordenar as ações internacionais e de acompanhar a implementação da Agenda Habitat inserem-se no contexto da crise financeira e da reforma administrativa por que passavam – e ainda enfrentam atualmente – as Nações Unidas.

Decorrente da Conferência de Vancouver e criado originalmente, dentro do secretariado da ONU, como unidade de apoio à Comissão sobre os Assentamentos Humanos[228], o Centro das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos, também chamado "Habitat", sediado em Nairóbi[229], poderia estar para o tema de sua competência assim como o Centro para os Direitos Humanos, sediado em Genebra, estava para o tema dos direitos humanos, que assessorava o secretário-geral na implementação das decisões adotadas pela Comissão dos Direitos Humanos[230]. Difere, porém, das demais unidades administrativas do secretariado por diversas razões. Contando com recursos extraorçamentários, provenientes de uma fundação – a Fundação das Nações Unidas para o Habitat e os Assentamentos Humanos (*United Nations Habitat and Human Settlements Foundation* – UNHSF*)* –, e diante da pouca atenção geralmente recebida pela Comissão sobre os Assentamentos Humanos entre as várias comissões subordinadas à Assembleia Geral e ao Conselho Econômico e Social (Ecosoc), o "Habitat" acabou, pouco a pouco, modificando sua própria natureza. De unidade essencialmente administrativa passou, por

228 Estabelecida pela Resolução no 32/162 da Assembleia Geral, em 19 de dezembro de 1977.

229 Dada a multiplicação de usos da expressão habitat dentro das Nações Unidas, chamo atenção para o fato de que sempre me refiro ao "Habitat" no masculino para designar a unidade administrativa, sediada em Nairóbi, em contraposição à Habitat-I e à Habitat-II, no feminino, como nomes alternativos das conferências de Vancouver e de Istambul.

230 Hoje o Centro para os Direitos Humanos passou a ser o Escritório (*Office*) do Alto Comissariado para os Direitos Humanos, com funções ampliadas.

inspiração do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – Pnud, mas com menos recursos e menor escopo, a concentrar suas atenções e sua atuação sobretudo no financiamento e na coordenação de pequenos projetos, voltados especialmente para assentamentos humanos na África.

À luz das tendências e iniciativas de reforma em curso na ONU desde o início da década, o "Habitat" viu-se logo ameaçado. Pela ótica estrita da racionalização, os países desenvolvidos contemplavam – e ainda contemplam – sua extinção, entendendo que suas funções poderiam ser distribuídas entre outros órgãos e agências da "família" das Nações Unidas. Ainda que não fosse extinto, deveria dedicar-se com mais atenção à elaboração de estudos sobre os assentamentos humanos, em paralelo à tarefa original que lhe incumbe de apoio administrativo ao órgão político competente: a Comissão sobre os Assentamentos Humanos. Os países africanos, por sua vez, tinham compreensível apego ao "Habitat", não somente por ser ele uma das poucas unidades da ONU sediadas na África, como também porque os projetos que financia e executa, por mais modestos que sejam, não deixam de ter valor para os países recipientes. Desejavam, portanto, ardentemente, que a tarefa principal de acompanhamento e implementação internacional das decisões da Habitat-II fosse a ele atribuída, tanto para assegurar-lhe sobrevivência no processo de reestruturação da Organização, como porque, assim sucedendo, ele deveria ficar, pela lógica, fortalecido.

A questão que se apresentava a propósito do seguimento da Conferência era, pois, mais de racionalidade administrativa *versus* solidariedade "classista" intercontinental do que propriamente de natureza política. Tornou-se questão política, no sentido Norte-Sul, apenas na medida em que o conjunto dos países em

desenvolvimento, no âmbito do Grupo dos 77, dispôs-se a fazer sua a postulação africana. E o fez com grande zelo.

c) O direito à moradia

O problema do reconhecimento do direito à moradia como um direito humano fundamental, objetado pelos Estados Unidos (e pelo Japão no processo preparatório), contra quase todos os demais participantes governamentais e a unanimidade das ONGs, não era, nem é, tão simples quanto possa parecer.

Conforme reza o artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, "toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis". Para a ONU, onde já fora objeto de vários estudos e recomendações, e para a maioria dos estados do planeta, que ratificaram o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966[231], o direito à moradia já fora há muito reconhecido no rol dos direitos humanos fundamentais e inalienáveis. Os Estados Unidos, contudo, nunca ratificaram esse pacto e jamais reconheceram os direitos econômicos e sociais como direitos[232].

Para a doutrina jurídica norte-americana, o que caracteriza um direito é sua *justiciability,* ou seja, a possibilidade de ser cobrado em juízo. Como explicitado pela principal negociadora dos Estados Unidos sobre a matéria em Istambul, sua delegação não poderia aceitar que, em função de uma estipulação recomendatória

231 O pacto reitera, no artigo 11, o direito de toda pessoa "a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas" O Brasil aderiu ao Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais em 24 de janeiro de 1992.

232 Nas negociações para a elaboração dos dois pactos internacionais de direitos humanos, os Estados Unidos afirmavam que a moradia, o trabalho, a previdência social, etc. não configuravam direitos, mas sim objetivos a serem alcançados.

da Agenda Habitat, um locador não pudesse acionar o locatário inadimplente, ou um advogado pudesse defender o não cumprimento de contrato de aluguel de um imóvel com o argumento de que estaria protegendo um direito humano fundamental de seu cliente. Mais adiante será visto como o assunto foi resolvido, na Habitat-II, de forma satisfatória para todos.

d) Universalismo e particularismo

A questão do universalismo *versus* particularismo nas discussões sobre valores fundamentais e direitos humanos é praticamente eterna. Vinha sendo levantada em todas as conferências da década, apesar de a Conferência de Viena de 1993 ter, em princípio, equacionado o problema, ao afirmar consensualmente, no artigo 5º de sua Declaração, que

> *as particularidades nacionais e regionais, assim como os diferentes contextos históricos, culturais e religiosos devem ser levados em consideração, mas é dever dos estados promover e proteger todos os direitos humanos e liberdades fundamentais, independentemente de seus sistemas políticos, econômicos e culturais.*

A diferença de Istambul com relação às demais conferências, nessa questão, estava no nível de gravidade com que ela se apresentou. Isso se deveu em parte ao fato de as Conferências do Cairo e de Beijing haverem consagrado explicitamente os direitos humanos, gerais e específicos, das mulheres, no que abalaram muitas tradições repressivas à população feminina. Deveu-se, sobretudo, à contínua expansão pelo mundo do fundamentalismo religioso, em alguns casos com recurso a atos terroristas. Essa expansão vinha produzindo dois efeitos visíveis nas posições de estados não seculares: maior assertividade daqueles onde o integrismo é institucionalizado como política e forma de governo;

regresso a um dogmatismo preemptivo por parte de governos antes mais liberais.

8.5.3. Os documentos

Apesar das dificuldades, a resolução dialógica e gradativa dos desentendimentos acima relacionados – menos o último, pouco inclinado a soluções racionais – permitiu, pouco a pouco, a conformação, em Istambul, de um programa de ação pormenorizado e substancioso como principal documento da Habitat-II – a Agenda Habitat – e de uma declaração concisa, de natureza política – a Declaração de Istambul sobre os Assentamentos Humanos[233].

8.5.3.1. A Agenda Habitat

Com mais de uma centena de páginas e exatamente 241 parágrafos, a Agenda Habitat reúne num único texto os princípios, compromissos e plano de ação encomendados à conferência pela Resolução n. 47/180 da Assembleia Geral. O princípio da parceria, solidária e cooperativa, dentro dos países e entre eles, é estabelecido logo no primeiro parágrafo, como meio para a realização de melhorias na qualidade dos assentamentos humanos.

O Preâmbulo da Agenda Habitat assinala os dois temas principais da Segunda Conferência das Nações Unidas sobre os Assentamentos Humanos – "Moradia adequada para todos" e "Desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos num mundo que se urbaniza", enfocando o ser humano como centro de todas as atenções. Mantém, assim, a tônica da agenda social das

233 Tanto a Agenda Habitat como a Declaração de Istambul constam do já citado Relatório da Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat-II) à Assembleia Geral, circulado nas línguas oficiais e de trabalho da ONU como documento A/CONF.165/14, de 7 de agosto de 1996. Nenhum dos dois se encontra traduzido e publicado no Brasil. A versão em língua portuguesa da Declaração no apêndice deste livro é de minha autoria.

Nações Unidas nos anos 90, afirmando, com base na Declaração do Rio de Janeiro de 1992, que:

> *Os seres humanos são o centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável, que inclui moradia adequada para todos e assentamentos humanos sustentáveis, e têm direito a uma vida saudável e produtiva em harmonia com a natureza (parágrafo 2º).*

Também na sequência natural do que já fora estabelecido pelas demais conferências da década, os temas da democracia e dos direitos humanos são definidos como fundamentos e instrumentos para a consecução do desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos. Essa definição é estabelecida no terceiro parágrafo preambular, cuja tortuosa redação, objeto de longas e difíceis negociações[234], dá ideia das complexidades com que se defrontavam os delegados para a obtenção de consenso:

> *(...) o desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos combina desenvolvimento econômico, desenvolvimento social e proteção ambiental, em pleno respeito para com todos os direitos humanos e liberdades fundamentais, inclusive o direito ao desenvolvimento, e oferece os meios para se alcançar um mundo mais estável e pacífico, construído sobre uma visão ética e espiritual. A democracia, o respeito pelos direitos humanos, a transparência, a representatividade e a responsabilidade no governo e na administração em todos os setores da sociedade, assim como a participação*

234 Todos os assuntos atinentes a direitos humanos, inclusive o direito à moradia, foram negociados em grupo de trabalho presidido pela diplomata brasileira Marcela Nicodemos, chefe da Divisão de Temas Sociais do Itamaraty. Seu êxito no encaminhamento do consenso para os itens mais espinhosos levou o presidente do Comitê-I, encarregado de buscar soluções para as divergências sobre os textos, a encaminhar-lhe, no final da primeira semana, praticamente todas as matérias pendentes. E quase todas foram solucionadas sob sua presidência.

> *efetiva da sociedade civil, são pilares indispensáveis para a realização do desenvolvimento sustentável. A falta de desenvolvimento e a ampla existência de pobreza absoluta podem inibir o gozo pleno e efetivo dos direitos humanos e debilitam a democracia frágil e a participação popular. Não obstante, nenhuma dessas causas pode ser invocada para justificar violações de direitos humanos e liberdades fundamentais*[235].

Com um total de 21 parágrafos, sempre incentivando o conceito da habilitação e capacitação e o princípio da parceria, o Preâmbulo define a Agenda Habitat como "um chamamento global em todos os níveis", no qual se oferece "uma visão positiva de assentamentos humanos sustentáveis, onde todos tenham moradia adequada, um ambiente saudável e seguro, serviços básicos e emprego produtivo de livre escolha".

Nos parágrafos introdutórios do capítulo II e no enunciado de alguns dos "objetivos e princípios" nele estabelecidos, pode-se ver a solução consensual encontrada na Agenda Habitat para algumas das divergências acima enumeradas. Esta se deu, quase sempre, com recurso a outros textos internacionais previamente acordados, fosse nas demais conferências da década, fosse em instrumentos jurídicos existentes, particularmente na área dos direitos humanos. Os parágrafos 23 e 24, por exemplo, que antecedem a enumeração dos princípios e objetivos, para contornar o problema do particularismo, apresentado em Istambul de forma extremada por países autoritários e/ou fundamentalistas, reiteram quase literalmente, com algumas adaptações, a linguagem da Declaração e Programa de Ação de Viena sobre os Direitos Humanos.

235 Tradução feita a partir das versões em inglês e em espanhol do doc. A/CONF.165/14. O texto foi negociado em língua inglesa. Sua redação confusa e reiterativa é decorrência da necessidade de acomodação das posturas divergentes e inflexíveis de várias delegações.

O parágrafo 26 consagrou o direito à moradia, de forma aceita pelos Estados Unidos, por referir-se a vários instrumentos internacionais de direitos humanos, com realce para a progressividade de sua realização – o que descartava os temores explicitados pela delegação norte-americana quanto a sua acionabilidade[236]. Diz o texto, literalmente:

> *Reafirmamos e nos guiamos pelos propósitos e princípios da Carta das Nações Unidas e reafirmamos nosso compromisso de assegurar a plena realização dos direitos humanos estabelecidos nos instrumentos internacionais, e em particular, neste contexto, do direito à moradia adequada, conforme disposto na Declaração Universal dos Direitos Humanos e de acordo com o que estipulam o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher e a Convenção sobre os Direitos da Criança, tendo em conta que o direito à moradia adequada, tal como incluído nos citados instrumentos internacionais, ser realizado progressivamente. Reafirmamos que todos os direitos humanos – civis, culturais, econômicos, políticos e sociais – são universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados. Subscrevemos os princípios e objetivos estabelecidos em seguida para que guiem nossas ações.*

236 A justiciability, ou possibilidade de cobrança judicial, requer, em princípio, que o direito seja de aplicação imediata. Foi ela um dos principais argumentos que levaram à regulamentação jurídica internacional dos direitos humanos – consagrados num mesmo nível pela Declaração Universal – em dois pactos separados: o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, de aplicação imediata, e o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de aplicação progressiva, na medida em que os estados dispuserem dos meios necessários.

Os princípios e objetivos, enumerados de I a X, poderiam ser listados ou resumidos:

> *I – não discriminação, igualdade de acesso e de oportunidades a todos os membros dos assentamentos humanos, que se desejam sustentáveis (nesse contexto é reiterado o princípio do empowerment das mulheres, oriundo do Cairo e consagrado em Beijing);*
>
> *II – erradicação da pobreza, nas linhas traçadas pela Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Social e demais conferências da ONU, como condição essencial à consecução de assentamentos humanos sustentáveis;*
>
> *III – desenvolvimento sustentável, que engloba as necessidades de crescimento econômico, desenvolvimento social e proteção ambiental, como fator essencial ao desenvolvimento dos assentamentos humanos (superaram-se assim as diferenças de prioridades atribuídas pelos países desenvolvidos e em desenvolvimento a respeito desse assunto);*
>
> *IV – qualidade de vida de todas as pessoas como resultado de fatores econômicos, sociais, ambientais e culturais, assim como das condições físicas e das características espaciais das cidades e aldeias;*
>
> *V – todas as famílias, cujas formas variam nos diferentes sistemas, na qualidade de unidade básica da sociedade, têm direito a receber proteção e apoio amplos e deve ser fortalecida;*
>
> *VI – todas as pessoas têm o direito e a responsabilidade de contribuir para o bem comum. Assentamentos humanos sustentáveis são aqueles que geram um sentido de cidadania e identidade, cooperação e diálogo, e onde*

as pessoas têm a oportunidade de participar do processo decisório e do desenvolvimento. Os governos, em todos os níveis, têm a responsabilidade de assegurar o acesso à educação e de proteger a saúde, a segurança e o bem-estar da população, devendo, portanto, adotar políticas e leis que garantam e estimulem a parceria governo-sociedade;

VII – parceria entre os países e entre todos os atores pertinentes dentro das sociedades nacionais como fator indispensável à consecução e ao desenvolvimento de assentamentos humanos sustentáveis;

VIII – solidariedade com os grupos vulneráveis como fundamento da coesão social. A comunidade internacional, os estados e todos os demais agentes devem promover a solidariedade, a cooperação e a assistência para enfrentar os desafios do desenvolvimento dos assentamentos humanos;

IX – salvaguarda dos interesses das gerações presentes e futuras nos assentamentos humanos é um dos objetivos fundamentais da comunidade internacional. Assim sendo, devem ser formuladas e implementadas estratégias, cuja primeira responsabilidade localiza-se nos países, nos níveis nacional e local. São necessários recursos financeiros novos e adicionais de fontes distintas para se assegurar moradia adequada para todos e o desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos num mundo em processo de urbanização. Para isso devem ser fortalecidos os recursos disponíveis para os países em desenvolvimento – públicos, privados, multilaterais, bilaterais, domésticos e externos – com mecanismos e instrumentos econômicos adequados.

> *A eles devem acrescentar-se a cooperação técnica e o intercâmbio de informações (atendeu-se, assim, de maneira ambígua, à reivindicação de menção a recursos financeiros novos e adicionais para a cooperação, feita pelos países em desenvolvimento, a que objetavam os desenvolvidos);*
>
> *X – saúde humana e qualidade da vida estão no centro dos esforços para o desenvolvimento de assentamentos humanos sustentáveis. Estes dependerão do desenvolvimento interativo de políticas e ações para proporcionar o acesso à alimentação e à nutrição, a água potável, ao saneamento e aos serviços primários de saúde; para erradicar as enfermidades mais alastradas, particularmente entre crianças; para criar lugares seguros para o trabalho e para a vida; para proteger o meio ambiente.*

Definidos, no capítulo II, os princípios e objetivos da Agenda Habitat, o capítulo III retoma os temas principais da conferência, reafirmando os compromissos dos governos com relação a cada um, assim distribuídos, por títulos:

A. Moradia adequada para todos

B. Assentamentos humanos sustentáveis

C. Habilitação (*enablement*) e participação

D. Igualdade de gênero

E. Financiamento da moradia e dos assentamentos humanos

F. Cooperação internacional

G. Avaliação dos progressos.

Segue-se, após os compromissos, o longo capítulo IV, correspondente ao Plano Global de Ação, com as Estratégias de Implementação para a Agenda Habitat.

Tanto o capítulo III – Compromissos – como o capítulo IV – Plano Global de Ação: Estratégias de Implementação – retomam, de maneira mais pormenorizada, os temas dos princípios e objetivos, abordando as questões antes polêmicas dentro da linha consensual já indicada. Assim, por exemplo, o compromisso sobre a "moradia adequada para todos" começa pela reafirmação do "compromisso com a realização plena e progressiva do direito a moradia adequada" (parágrafo 29). O compromisso sobre o "financiamento da moradia e dos assentamentos humanos" fala da "mobilização de recursos adicionais de várias fontes de financiamento – públicas, privadas, multilaterais e bilaterais – nos níveis internacional, regional, nacional e local (...)". As mesmas soluções para as divergências originais refletem-se, também, na Declaração de Istambul sobre os Assentamentos Humanos, documento que resume, em formato de manifesto, os princípios, objetivos e compromissos da Agenda Habitat.

A linguagem encontrada para a questão do acompanhamento e implementação da Agenda Habitat não chega a solucionar definitivamente as divergências a propósito da sobrevivência do Centro das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos, mas oferece uma boa expectativa às aspirações africanas. O compromisso respectivo é de "avaliar, com vistas a sua revitalização, o Centro das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (Habitat), cujas responsabilidades incluem, *inter alia*, a coordenação e ajuda a todos os estados na implementação da Agenda Habitat" (parágrafo 52). Uma decisão final sobre a matéria fica, assim, por conta dos órgãos competentes das Nações Unidas: a Assembleia Geral e o Conselho Econômico e Social. A menção à possibilidade

de revitalização do "Habitat", associada a outros dispositivos do Plano Global de Ação, foi, de qualquer forma, considerada uma vitória da postulação do Grupo dos 77 sobre a posição dos países desenvolvidos.

Apesar dessa "vitória" do Sul, e de muitas outras concessões mútuas entre as delegações de países desenvolvidos e em desenvolvimento, que permitiram alcançar-se o consenso nas questões mais delicadas, quando as negociações em torno dos pontos da Agenda Habitat diretamente atinentes ao tema dos assentamentos humanos já se encontravam praticamente encerradas, os países de governos fundamentalistas, mais virulentamente do que nas conferências anteriores, quase destruíram tudo. E, o que, pior, quase o fizeram em nome do Grupo dos 77, contra poucos protestos de delegados exaustos, numa reunião inconclusiva que se prolongou até as sete e meia da manhã.

8.5.3.2. A ameaça final

Depois de se haver resolvido satisfatoriamente a questão do direito à moradia, de se haverem aparentemente acomodado todas as posições relativistas em matéria de direitos humanos, de se haver logrado flexibilizar as posturas ocidentais mais intransigentes na área dos recursos e da cooperação internacional, quando todas as divergências diretamente atinentes ao tema dos assentamentos humanos já haviam sido superadas, um novo impasse, latente nas negociações anteriores, aflorou de maneira arrebatadora, na véspera da sessão de encerramento da Habitat-II. Decorria, essencialmente, da recusa peremptória dos fundamentalismos religiosos em reconhecer a igualdade de direitos entre homens e mulheres e, mais particularmente, em aceitar o reconhecimento, já consagrado nas Conferências do Cairo e de Beijing, dos direitos reprodutivos e sexuais da mulher.

De um lado, os países ocidentais e outros, de diversos grupos regionais, entre os quais o Brasil, tudo faziam para evitar retrocessos no que já fora acordado nas conferências anteriores. No extremo oposto, um grupo reduzidíssimo de países – mais exatamente quatro: dois asiáticos, um africano e um centro-americano –, objetavam agressivamente qualquer reiteração desses direitos ou a utilização de linguagem genérica sobre direitos humanos emanada dos documentos de Beijing. Diante de uma maioria contrária, mas apática, manipulavam o Grupo dos 77 e logravam fazer passar suas posturas como sendo do conjunto de países em desenvolvimento, transferindo-as para uma falsa confrontação Norte-Sul. Recusavam-se, sempre utilizando a cobertura do Grupo dos 77, a aceitar qualquer tipo de entendimento conciliatório, declarando-se dispostos a rejeitar tudo o que já fora negociado. Seus delegados, às vezes aparentando uma espécie de transe, eram acalmados por correligionários de outras nacionalidades que invocavam para isso o nome de Alá. Os Estados Unidos e a União Europeia, por sua vez, e com razão, assinalavam as concessões que haviam feito nas demais questões e não se dispunham a transigir nessa área.

O impasse, na madrugada de 13 para 14 de junho, atingiu tamanha gravidade que foi preciso ao secretário-geral da conferência, Wally N'Dow, de nacionalidade gambiana, comparecer ao recinto e, em apelo privado ao "Grupo dos 77", ressaltar que, caso a conferência não pudesse adotar a Agenda Habitat, seu malogro ameaçaria não somente o Centro para os Assentamentos Humanos – e a ele próprio pessoalmente –, mas todo o sistema de cooperação internacional das Nações Unidas. A intervenção de Wally N'Dow propiciou, pelo menos, que os mais moderados se fizessem ouvir e, com isso, que as negociações recomeçassem. Elas se prolongaram com êxito parcial até a manhã do dia 14 e foram retomadas depois, até altas horas da noite, quando, no Plenário, as autoridades já se encontravam presentes para a sessão de

encerramento da Conferência. Esta somente pôde realizar-se na madrugada do dia 15.

O resultado foi positivo, na medida em que permitiu a adoção da Agenda Habitat e da Declaração de Istambul sobre os Assentamentos Humanos, documentos substanciosos e inovadores que complementam a série de compromissos e programas de ação internacionais sobre os principais temas globais. Não obstante, deles foram retiradas todas as menções aos direitos específicos da mulher nas esferas do sexo e da reprodução, importantes *per se*, para a causa dos direitos humanos em geral e pelo que representam, para falar com Foucault, na "microfísica do poder" exercido sobre as mulheres em todas as sociedades.

É sempre pertinente recordar que, conforme estabelecidos respectivamente no Cairo e em Beijing, tais direitos nada têm a ver com aborto ou estimulo à promiscuidade. Os direitos reprodutivos consistem no

> *direito dos casais e indivíduos de decidir livre e responsavelmente sobre o número de filhos, o espaçamento entre os nascimentos e sua época mais conveniente, assim como o direito de dispor de meios e informação para isso e para atingir o nível mais elevado de saúde sexual e reprodutiva.*

Levando em conta as legislações nacionais e os documentos internacionais sobre direitos humanos (parágrafo 7.2 do Programa de Ação da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento). Quanto aos direitos sexuais da mulher, eles correspondem a "seu direito de ter controle e decidir de forma livre e responsável sobre as questões atinentes a sua sexualidade, inclusive sua saúde sexual, sem coerção, discriminação e violência", envolvendo relações igualitárias com o homem em matéria de sexo e reprodução, aí incluído o respeito pela integridade da pessoa.

Requerem "respeito mútuo, consentimento e responsabilidade compartilhada pelo comportamento sexual e suas consequências" (parágrafo 96 da Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial sobre a Mulher).

Tendo em conta essas definições, não parece incorreta a interpretação de que o fundamentalismo antimoderno estaria, na verdade, menos preocupado com a aprovação de textos supostamente incentivadores de uma licenciosidade profana do que com a própria noção da igualdade de direitos entre os dois gêneros – noção assumidamente "subversiva", que desafia as relações de poder de qualquer cultura patriarcal. Se assim for, a vitória do fundamentalismo na matéria terá sido apenas parcial. Isso porque a igualdade dos gêneros constitui um dos compromissos assinalados na Agenda Habitat[237], o princípio de Beijing sobre a "capacitação para a plena participação da mulher" (*empowerment of women*) na consecução de assentamentos humanos sustentáveis é transcrito no parágrafo 15 do Preâmbulo – inspirando, pois, todo o documento – e a igualdade de acesso aos recursos econômicos, inclusive no direito de herança – sempre objetada pelos muçulmanos, fundamentalistas ou não –, acha-se entronizada no primeiro dos objetivos e princípios que compõem o capítulo II.

8.5.3.3. A Declaração de Istambul

Conforme dito mais acima, ainda na fase de negociações prévias para a Habitat-II, dado o nível de discórdia já evidente sobre muitos pontos importantes para os assentamentos humanos, o Comitê Preparatório da conferência havia decidido que esta se concentraria de busca de acordo para a Agenda Habitat. Esta, a exemplo do Programa de Ação do Cairo, de 1994,

237 É o título D do capítulo III.

consubstanciaria simultaneamente um plano global de ação e o compromisso dos governos com sua implementação. Com efeito, tanto o conteúdo e como até a linguagem do Preâmbulo – capítulo I – e das Metas e Princípios ("Nós, os estados participantes da Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, estamos comprometidos (...), reafirmamos (...), etc.") – capítulo II – da Agenda Habitat em tudo se assemelha aos de uma declaração conceitual e política. Em Istambul, todavia, tendo em mente o fato de a conferência prever um segmento de nível de chefes de estado e de governo, a "Cúpula das Cidades", decidiu-se que conviria negociar-se uma Declaração a ser adotada formalmente por esses altos dignitários. Para tal fim foi constituído um Grupo de Trabalho aberto a todos os estados, sob a presidência de representante da Turquia.

Como os pontos de discórdia estavam praticamente todos nas mãos dos negociadores da Agenda Habitat, as negociações desse Grupo de Trabalho ficaram sempre na dependência dos avanços e retrocessos nas discussões do projeto de documento mais amplo. Não foi possível, assim, ter a Declaração adotada formalmente pelos Chefes de estado e de governo presentes em Istambul para a "Cúpula das Cidades". Condicionada à aprovação da Agenda Habitat e com seu texto modificado na medida do que se verificava nas negociações da primeira, a Declaração de Istambul sobre os Assentamentos Humanos somente foi adotada na muito protelada sessão final da conferência, na madrugada de 15 de junho de 1997, juntamente com todos os demais documentos (Agenda Habitat, resoluções procedimentais e relatórios), quando os presidentes e primeiros ministros já se haviam retirado do recinto.

O valor essencial da Declaração consiste no fato de apresentar uma espécie de resumo, facilmente digerível, do pormenorizado e um tanto indigesto documento programático, assim como de

tudo o mais que ocorreu em Istambul na Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos. Ademais desse aspecto, a Declaração tem outra característica valiosa. Ela ressalta, em seu artigo 3º, a inter-relação multidisciplinar da agenda social da ONU dos anos 90, tendo como abertura a Agenda 21 e como fecho a Agenda Habitat, ao afirmar textualmente:

> *As recentes conferências mundiais das Nações Unidas, inclusive, em particular, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, nos oferecem uma agenda abrangente para a consecução equitativa da paz, da justiça e da democracia, construídas sobre o desenvolvimento econômico, o desenvolvimento social e a proteção ambiental como componentes interdependentes e mutuamente fortalecedores do desenvolvimento sustentável. Nós (os chefes de estado e de governo e as delegações oficiais de países reunidos na Habitat-II)*[238] *procuramos integrar os resultados dessas conferências na Agenda Habitat*.

8.6. A preparação e a participação do Brasil

A preparação do Brasil para a Conferência de Istambul seguiu o modelo adotado nas conferências precedentes, em especial as do Cairo, de Copenhague e de Beijing, mas desta feita com participação ainda maior de entidades não governamentais em todo o processo. O Comitê Nacional congregou, para a preparação brasileira, um total de 24 entidades, do governo e da sociedade civil, em número praticamente paritário[239]. De suas deliberações, decididas sempre

238 O artigo 1º começa com essa explicitação.

239 O Comitê Nacional criado por Decreto de 24 de agosto de 1994 e reformulado por novo Decreto de 6 de fevereiro de 1996 foi integrado pelos seguintes órgãos e entidades: Ministério das Relações Exteriores (cuja Divisão de Temas Sociais atuava como Secretaria Executiva do Comitê), Ministério da Justiça, Ministério da Fazenda, Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma

por consenso, participaram também, frequente e ativamente, senadores, deputados (federais e estaduais), autoridades dos estados e municípios e centrais sindicais.

Sob a égide do Comitê Nacional foram realizados quatro seminários[240], com ampla participação de todos os setores interessados, em diferentes cidades brasileiras, de cujos resultados e debates se originaram os insumos para o Relatório Nacional, elaborado e encaminhado à ONU no âmbito dos preparativos para a Habitat-II[241]. A par desses seminários oficiais, e por eles estimulados, organizaram-se em diversas regiões e localidades do país outras múltiplas iniciativas[242]. Todas tiveram algum tipo de reflexo no Relatório Nacional, na mobilização da sociedade civil sobre o tema da Conferência e na composição da representação brasileira em Istambul. Como resultado de todos

Agrária, Ministério do Trabalho, Ministério da Saúde, Ministério de Minas e Energia, Ministério do Planejamento e Orçamento, Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, IBGE, Ipea, Caixa Econômica Federal, CNBB, Ibam (Associação Brasileira de Municípios), Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Habitação, Fórum Brasileiro de Reforma Urbana, Confederação Nacional das Associações de Moradores, Câmara Brasileira da Indústria da Construção, Instituto de Arquitetos do Brasil e Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. A Agência Brasileira de Cooperação funcionou como núcleo de apoio técnico.

240 Os quatro seminários oficiais, todos em 1995, tiveram por temas: 1) "O processo brasileiro de urbanização: diagnóstico global", em Belo Horizonte, em março; 2) "Habitação e questão fundiária", no Rio de Janeiro, em maio; 3) "Infraestrutura e meio ambiente urbano e rural", em Salvador, em junho; 4) "Gestão e financiamento do desenvolvimento urbano", em julho.

241 A relatoria geral ficou a cargo da dra. Marlene Fernandes, do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam). Seu projeto de relatório, acurado e abrangente, logo obteve o consenso do Comitê Nacional e foi encaminhado à ONU. Não chegou a reunir consenso para o encaminhamento conjunto projeto de plano de ação que, conforme as recomendações das Nações Unidas, deveria, em princípio, acompanhar o relatório nacional.

242 Os eventos preparatórios no Brasil incluíram desde as celebrações em Curitiba, por escolha da ONU, do Dia Internacional dos Assentamentos Humanos em 2 de outubro de 1995 até palestra do subsecretário geral da conferência, Jorge Wilheim, no Centro de Estudos Estratégicos da Secretaria de Assuntos Estratégicos. Envolveu encontro internacional sobre pobreza urbana, no Recife, em março de 1996, seminários extraoficiais em São Paulo, Florianópolis, Londrina e muitas outras cidades do país, bem como uma importante "Conferência Brasileira para a Habitat-II", de caráter reivindicatório, organizada no Rio de Janeiro, em maio de 1996, pela Federação Nacional dos Arquitetos e Urbanistas, com o slogan "Assentamentos Mais Humanos".

esses esforços, o Brasil contou com uma das delegações nacionais mais numerosas, com cerca de 200 delegados, assessores e observadores, governamentais – dos três níveis da Federação – e não governamentais (estes sem ônus para o Erário), atuantes nos diversos eventos[243]. E esse fato é auspicioso[244].

Superado o estatismo do período da Guerra Fria, a vontade política e a tomada de decisões não são mais encaradas como prerrogativas incompartidas do estado, particularmente em regimes democráticos. Os governos tendem a definir suas iniciativas a partir de diversos tipos de pressões, entre as quais as da sociedade civil organizada e, sobretudo, da chamada opinião pública. Tais pressões têm sido, aliás, reconhecidamente influentes na própria definição dos temas prioritários da agenda internacional, assim como na decisão dos estados-membros das Nações Unidas de convocar as grandes conferências da década de 1990.

Celso Lafer, que, nas funções de ministro das Relações Exteriores, comandou diretamente a participação do Brasil na Rio-92, conhece por experiência pessoal, agregada à acuidade

243 Dada a inesperada impossibilidade de comparecimento do senador José Serra, oficialmente designado, nas funções de ministro do Planejamento, para a chefia da delegação brasileira, esta foi compartilhada pela dra. Ruth Cardoso, na qualidade de presidente do Programa Comunidade Solidária, e pelo embaixador Geraldo Holanda Cavalcanti, representante pessoal do presidente da República em todo o processo preparatório.

244 Durante a Assembleia Mundial de Cidades e Autoridades Locais, que precedeu, em Istambul, a abertura oficial dos trabalhos da Habitat-II, o secretário-geral adjunto das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos e secretário geral da conferência, Wally N'Dow, assinou com o prefeito do Rio de Janeiro, César Maia, em 2 de junho, documento avalisado pelo governo federal brasileiro para a abertura na capital fluminense de escritório regional do Centro das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (o "Habitat", com sede em Nairóbi), voltado para a América Latina e o Caribe, e que iria constituir a primeira representação dessa unidade técnico-administrativa da ONU instalada fora da capital queniana. Esse escritório regional foi aberto, instalado em 1996, sob a direção do sr. Roberto Ottolenghi, cidadão italiano, no seguinte endereço: United Nations' Centre for Human Settlements – Unchs (Habitat), Office for Latin America and the Caribbean, Edifício Teleporto. Av. Presidente Vargas, 3131/1304. 20210-030 – Rio de Janeiro, RJ. Tel: (21) 515.1700. Fax: (21) 515.1701. E-mail: habitat@rio.rj.gov.br

intelectual, o quanto tais conferências significam como exercícios da chamada "diplomacia pública". É dele a afirmação abalizada de que:

> *A opinião pública, numa sociedade democrática, não toma decisões de política interna, nem de política externa. (...) mas tem o poder de tornar possível ou impossível uma política*[245].

A diferença essencial de Istambul com relação a Vancouver a propósito dos resultados desejados, no Brasil como nos demais países, não está no número de participantes, nem no formato da conferência. Está sim na esperada continuidade da mobilização em torno do tema dos assentamentos humanos. A massa de personalidades e entidades brasileiras atuantes no processo preparatório e presentes nos diversos eventos, oficiais e não oficiais, da Habitat-II não deveria, em princípio, deixar o interesse pelo tema arrefecer. Se, por um lado, ao governo federal incumbiu, no exterior, o principal trabalho negociador e incumbem, na órbita doméstica, as grandes estratégias, por outro, a presença de administradores municipais na conferência propicia a eles, quando pertinente, cobrar e ser cobrados pelas decisões incidentes na esfera local. As ONGs e organizações de base comunitárias – OBCs, de seu lado, poderão influir na implementação nacional da Agenda Habitat, tanto por meio da cobrança dos compromissos, como, mais substantivamente, pelas ações que venham a realizar na concretização do princípio da parceria.

Enquanto para o mundo a Habitat-II se justificava, em primeiro lugar, pela estimativa de que em 2025 a população urbana será o dobro da rural, no Brasil esse futuro já era pretérito: desde 1991 a população urbana brasileira correspondia a mais de 75% do total. À sociedade brasileira a Agenda Habitat interessa, assim, tanto

245 Celso Lafer, "A informação e o saber", Caderno Mais!, *Folha de S.Paulo*, 11/02/96, p. 4-5.

pelo que já ocorreu na esfera demográfica, quanto pela consciência de que é possível reverter os piores aspectos do processo nacional de urbanização. E prevenir sua repetição. Conforme observa o Relatório Nacional Brasileiro à Conferência de Istambul:

> *Não há nenhuma razão para acreditar que a situação social da população como um todo ou do país estaria melhor se não tivesse ocorrido a urbanização. A urbanização, mesmo ocorrendo de forma atropelada, foi veículo central do processo de modernização e da melhoria das condições de vida da população. Com poucas exceções, os índices de mortalidade, mortalidade infantil, morbidade e fecundidade são significativamente mais elevados nas áreas rurais. O acesso à educação, à saúde e à previdência é sistematicamente mais difícil naquelas áreas.*
>
> *(...)*
>
> *O caminho percorrido não tem sido fácil. Embora as cidades pareçam estar caminhando para o caos, as características do quadro urbano brasileiro – de acordo com as perspectivas demográficas e de ocupação do território – permitem antever a possibilidade de, eventualmente, resolver mais facilmente os principais problemas econômicos, sociais e ambientais que afetam o país. No entanto, considerando a íntima correlação entre crescimento econômico, urbanização e meio ambiente, o grande desafio para o país é conciliar o desenvolvimento econômico com o bem-estar social e a proteção ambiental. Esse é o dilema básico, nesse cenário de fim de século, já reconhecido na Conferência do Rio, e que serviu (o*

original dizia "deverá servir") de pano de fundo para a Habitat-II[246].

8.7. Conclusão

A correlação entre crescimento econômico, urbanização, meio ambiente e situação social foi, conforme já visto, sobejamente estabelecida na Agenda Habitat. A conciliação entre desenvolvimento econômico e bem-estar social também o foi, pela consagração dos princípios da capacitação e participação e da igualdade de direitos de todos os habitantes dos assentamentos humanos. Tais princípios, necessários e importantes, para a participação cidadã, não são, porém, consagrados como substitutivos à ação necessária do estado, única instituição ainda capaz de tomar medidas de efeitos abrangentes a todo o território de sua jurisdição. Ao estado compete, pois, e isso fica claro nos documentos de Istambul, a responsabilidade principal, seja em atuação direta para a garantia dos direitos econômicos e sociais, inclusive o direito à moradia, da respectiva população, seja por meio de políticas públicas conducentes, de maneira indireta, ao gozo desses mesmos direitos.

Se, por um lado, a capacitação e a participação, esboçadas como ideias na Conferência de Vancouver, receberam, em Istambul, um estímulo extraordinário, não deixa de ser preocupante a ênfase com que certas delegações as encaravam como panaceia para os males do mundo, em particular para os do mundo em desenvolvimento. Em matéria de iniciativas concretas de cooperação internacional, a Agenda Habitat é quase tão pobre quanto o Programa de Ação da Cúpula sobre o Desenvolvimento Social de Copenhague ou

246 Parágrafos 1.45 e 1.51. O relatório foi publicado em 1997 em forma de livro pelo Ministério das Relações Exteriores (República Federativa do Brasil, Relatório Nacional Brasileiro à Segunda Conferência Mundial das Nações Unidas sobre os Assentamentos Humanos – Habitat-II - Istambul 1996).

a Plataforma de Beijing. Repete, mais uma vez, sem maiores acréscimos, exceto no que diz respeito à assistência a programas de desenvolvimento comunitário e de autoajuda (parágrafo 201, alínea q), metas e propostas internacionais antigas, nunca cumpridas sequer de maneira aproximativa, como a destinação de 0,7% do PNB dos países desenvolvidos à assistência oficial ao desenvolvimento e a chamada "fórmula 20/20": alocação de 20% da ajuda oficial pelos países doadores e 20% do orçamento nacional pelos países recipientes a programas sociais básicos (alíneas b e aa do mesmo parágrafo 204).

No processo preparatório para a Habitat-II, delegações do Ocidente desenvolvido não escondiam sua antipatia com a realização dessa Conferência. Algumas a qualificavam de inoportuna com o argumento da fadiga internacional com conferências tão seguidas. Trata-se de atitude conhecida e repetida diante da perspectiva de reivindicações incômodas. Contrasta com o entusiasmo demonstrado pelos representantes dos mesmos países a propósito dos temas globais não econômicos e acaba justificando ainda mais os tradicionais questionamentos do Terceiro Mundo à seriedade do Primeiro quando este defende, com afinco, direitos universais.

A postura dos países desenvolvidos na esfera econômica não é, aliás, um problema apenas para os países do Sul. Da maneira em que tem sido exercido, com total desconsideração com o Sul existente nas próprias sociedades do Norte, o neoliberalismo vigente deixa de ser uma escola de pensamento econômico para tornar-se escudo ideológico do indiferentismo. Sem qualificações e corretivos, tende a transformar-se num integrismo equivalente aos demais, até mesmo nas tendências autodestrutivas. Tanto por motivos intrínsecos – grande parte da população estudantil da Europa dos anos 90 sabe que, ao formar-se, não encontrará empregos – quanto por efeitos do tipo *boomerang*, advindos do exterior. Estes se têm

materializado não apenas nas levas de imigrantes e refugiados que acorrem aos países do Norte afluente, enfrentado barreiras cada vez mais fechadas. Materializam-se também na emergência interna de outros integrismos – nacionalistas, xenofóbicos, racistas e pseudo-religiosos – e na importação forçada do fundamentalismo alheio, não raro na forma de atentados terroristas.

No labirinto da História contemporânea, a Habitat-II, tal como a metrópole que a abrigou, representou, dentro da atividade diplomática, uma nova encruzilhada. Os diferentes caminhos postulados poderiam levar ao prosseguimento da busca da racionalidade ou, ao contrário, à irracionalidade dos fundamentalismos intolerantes religiosos e "culturais". Malgrado as dificuldades negociatórias, a Agenda Habitat é, na medida do possível, consensual a abrangente. Incorpora elementos essenciais e positivos do liberalismo, sem deificar o eficientismo excludente que ainda prevalece em escala planetária secular e antropocêntrica, sem descurar das particularidades culturais humanistas, nem das condições de sustentabilidade do desenvolvimento, ela se enquadra na modernidade iluminista, ainda que, para fazê-lo tenha necessitado ceder alguns pontos significativos aos fundamentalismos em maré montante.

O Grupo dos 77, quando atuante na esfera para a qual foi criado nos anos 60, a econômica, demonstrou ainda ter capacidade de articulação para obter algumas concessões – pelo menos conceituais – positivas. Foi muito graças a ele que a Agenda Habitat não se transformou num simples receituário neoliberal. Por outro lado, ao pretender abordar a esfera dos valores, erro essencial em vista da heterogeneidade dos países que o compõem, o resultado só poderia ser negativo: longe de oferecer qualquer alternativa emancipatória, o Grupo serviu de instrumento para a defesa

das posições mais retrógradas e repressivas, obsessivamente postuladas por ínfima minoria.

8.8. A título de arremate...

Quando das eleições gerais de dezembro de 1995, após a renúncia da primeira-ministra Tansu Çiller, líder da coalizão de direita que vinha governando a Turquia, os fundamentalistas islâmicos do Partido do Bem-Estar saíram vencedores com 21,6% dos votos. De dezembro de 1995 a junho de 1996, diversas composições foram tentadas para evitar a entrega do poder a um primeiro-ministro integrista. Antes do início da Habitat-II, contudo, novas eleições, dessa vez municipais, conferiram ao Partido do Bem-Estar proporção ainda mais elevada: 33% dos sufrágios. Ao confirmá-lo na posição de maior agremiação política do país, tal resultado tornava praticamente impossível barrar-se, por meios legais, o caminho do poder a Necmettin Erbakan.

Em fevereiro/março de 1997, o fortalecimento do fundamentalismo na Turquia e a tensão entre religiosos e leigos havia chegado ao ponto de requerer a intervenção – pacífica – dos comandantes das Forças Armadas. Conforme plano aprovado pelo Conselho de Segurança Nacional, órgão predominantemente militar, incumbido pela Constituição de proteger o secularismo do estado turco, várias diretrizes deveriam conter o avanço das ideias e práticas integristas: proibição de propaganda da *sharia* (lei islâmica) nos meios de comunicação; reforma educacional destinada a prevenir a proliferação de escolas corânicas; maiores restrições ao uso de trajes muçulmanos; inadmissibilidade de religiosos radicais no serviço público; controle rigoroso da venda de armas de fogo, alegadamente adquiridas em quantidades maciças por grupos islâmicos fanáticos, etc. Após alguns dias de impasse, provocado pela resistência do governo em implementar tais diretrizes, o *premier*, afinal, cedeu.

Esses episódios recentes da história turca obviamente nada têm a ver com a Habitat-II em si. Nem a assunção de Erbakan no cargo de primeiro-ministro levou a Turquia a defender, na conferência, posições islamitas. Têm, não obstante, tudo a ver com a História deste fim de século.

Membro da Otan e associada à União Europeia, estado-parte da Convenção Europeia de Direitos Humanos e das demais convenções regionais sobre a matéria, a Turquia, malgrado percalços e excessos, assim como uma séria insurgência separatista kurda, chegara a constituir uma espécie de modelo de estado secular para as antigas repúblicas soviéticas de população muçulmana. Segundo artigo do *Herald Tribune* de junho de 1996, em encontro internacional havido na época, a ministra dos Negócios Estrangeiros da agora independente República do Kirguistão teria indagado, com espanto, de seu homólogo turco: "O que aconteceu com vocês?"[247] Na Europa ocidental, por sua vez, as manifestações neonazistas e os atentados contra famílias inteiras de imigrantes, muitos dos quais turcos, são frequentes e já não causam surpresa. Como tampouco o causam as explosões de edifícios dos dois lados do Atlântico, os morticínios na África, o caos e as guerras nos Bálcãs, a violência difusa em todo o mundo, a expansão de práticas assemelhadas à escravidão, a intensificação da prostituição forçada e a veiculação comercial da pedofilia via Internet. Tendo-se em conta o otimismo que parecia prevalecer com o fim da Guerra Fria, poder-se-ia perguntar, à maneira da chanceler do Kirguistão, com igual pertinência: "O que vem acontecendo com todos nós?!"

Talvez a Agenda Habitat, juntamente com a Agenda 21 e demais programas de ação das grandes conferências da ONU permaneçam sempre letras mortas. Apesar dessa possibilidade, a

247 Celestine Bohlen, 'Turkey: a Model of Political Disarray", International Herald Tribune, June 15-16, 1996.

elaboração de referenciais normativos para os temas globais, a todos atinentes, em negociações diplomáticas, enfadonhas e "alienadas" para quem as observa de longe, representam o único esforço visível, de escopo abrangente e âmbito mundial, para se reorientar a contemporaneidade num sentido de progresso. A alternativa – que se estampa diariamente nos noticiários – não parece ser a do "fim da História", na visão grandiosa de Hegel, triunfalista de Fukuyama, ou simplesmente "performática" de Lyotard em seu "relatório" sobre o saber da pós-modernidade, desprovido de metanarrativas[248]. Parece ser, sim, no cenário mundial do fim de século, um jogo de soma zero entre a erosão mercadológica de valores humanos e a regressão autodefensiva ao salvacionismo místico, num planeta suicida, de condições degradadas.

248 Jean-François Lyotard, *La condition postmoderne* – rapport sur le savoir, Paris, Les Éditions du Minuit, 1979.

CAPÍTULO 9
CONCLUSÃO GERAL

9.1. Tendências e paradigmas

A década das conferências, no sentido que aqui se lhe dá, encerrou-se em junho de 1996, com a realização da Habitat-II. É claro que muitas outras conferências ocorreram, antes e depois desse evento, algumas de alta relevância, sobre matérias variadas. Dentre elas devem ser lembradas, por exemplo, as que estabeleceram novos tratados na área do desarmamento, banindo armas químicas, minas e todos os testes nucleares, assim como a Conferência de Roma de 1998, que aprovou os estatutos do Tribunal Penal Internacional – apoiado pela Declaração e Programa de Ação de Viena sobre direitos humanos e cuja concretização parecia remota em 1993. Nenhuma delas, porém, obteve consenso para os objetivos fixados. De particular importância como vetor regulatório de um dos aspectos mais concretos da globalização econômica foi a Conferência de Marrakesh de 1994, que encerrou as negociações da Rodada Uruguai, substituindo o acordo restrito do Gatt pela Organização Mundial do Comércio, de vocação universalista[249].

249 Sobre o universalismo da OMC em contraste com o contralualismo do Gatt v. Celso Lafer, *Comércio, Desarmamento, Direitos Humanos:* Reflexões sobre uma experiência diplomática, São Paulo: Paz e

Com tema e objetivos diretamente vinculados aos das conferências sociais não pode ser esquecida a Cúpula Mundial sobre a Alimentação, convocada pela FAO[250]. Bem-intencionada e atinente a assunto com imbricações por todo o planeta, essa cognominada "Cúpula da Fome", realizada em Roma em novembro de 1996, não logrou produzir mobilização ou repercussão assemelhadas às das Conferências do Rio, Viena, Cairo, Copenhague, Beijing e Istambul. Mais bem-sucedida foi a Conferência de Kyoto, no Japão, em 1997, cujo Protocolo então adotado, adicional à Convenção sobre o Clima (aberta à assinatura na Rio-92), propõe-se reduzir as emissões de gás carbônico e outros poluentes da atmosfera, causadores do chamado "efeito estufa".

A ideia de um conclave internacional para tratar das migrações, fenômeno enormemente acentuado no período pós-Guerra Fria, foi aventada no Cairo por ocasião da Conferência sobre População, mas não chegou a ser acolhida em qualquer documento. A única outra proposta seriamente discutida como prosseguimento dos grandes encontros sobre temas globais foi a de uma conferência que tratasse do racismo em suas manifestações contemporâneas. Dada a atualidade da questão e malgrado o desconforto que ela suscitava em alguns governos, a Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial e Intolerância Correlata foi, afinal, marcada pela Assembleia Geral, em 1997, para ocorrer "não depois de 2001"[251]. Tendo em conta que a resolução original sobre esse encontro fora adotada pela Subcomissão da ONU para a Prevenção da Discriminação e Proteção às Minorias em 1994[252] e esta recomendava sua realização ainda no século XX, pode-se antecipar

Terra, 1999 (parte sobre a OMC, em particular "O Conselho Geral da OMC – Balanço de uma gestão", p. 81-92).

250 A Organização para a Alimentação e a Agricultura – FAO (de Food and Agriculture Organization) faz parte do sistema das Nações Unidas, mas não se confunde com a ONU propriamente dita.

251 Resolução 52/111, Parte II, de 12 de dezembro de 1997.

252 Resolução 1994/2, de 12 de agosto de 1994.

que muito dificilmente a primeira década do novo milênio virá a repetir a movimentação multilateral dos anos 90, na vertente social, com igual intensidade.

Conquanto não exaustivos e com sua dimensão planetária menos perceptível nos noticiários atuais, os temas globais legitimados nas conferências da década passada não se acham, obviamente, superados, nem se pode dizer que estejam relegados a segundo plano nas discussões diplomáticas. Como é previsto na agenda semipermanente[253] da Assembleia Geral das Nações Unidas, a própria Assembleia os tem retomado todos os anos em suas sessões regulares. Além disso, de conformidade com estipulações dos documentos finais, cinco anos após a realização de cada uma das grandes conferências a Assembleia Geral tem-se reunido em sessões especiais conhecidas como "Rio+5", "Viena+5", "Cairo+5" e assim por diante, dedicadas à avaliação da implementação do respectivo programa ou plataforma de ação. Ademais de permanecerem vivos na pauta multilateral, esses temas globais são hoje regularmente abordados em encontros de âmbito regional; têm algum tipo de reflexo nas deliberações de quase todos os órgãos, organismos e agências da família das Nações Unidas (alguns dos quais, como as instituições financeiras oriundas de Bretton Woods e o próprio Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – Pnud, eram antes a eles refratários); continuam a ser monitorados pelas ONGs nacionais e internacionais nas escalas domésticas e planetária; passaram a ser incluídos com naturalidade em discussões políticas bilaterais.

Observada por esse prisma – e por outros a serem abordados mais abaixo – foi profética em mais de um sentido a afirmação de Celso Lafer, em agosto de 1992, de que a situação internacional

253 A agenda de itens discutidos na Assembleia Geral é aprovada ano a ano. Alguns deles, senão a esmagadora maioria, repetem-se em todas as sessões regulares, no período de setembro a dezembro. A inclusão de tema novo é fácil; a eliminação dos obsoletos, difícil. Alguns são bienalizados. Todos os temas globais da agenda de conferências dos anos 90 são, evidentemente, atualíssimos.

estava vivendo uma mudança de paradigma na acepção de Thomas Kuhn. Em suas palavras, pronunciadas quando ministro das Relações Exteriores, perante a Escola Superior de Guerra – ESG, imediatamente após a Conferência do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e desenvolvimento, disse Lafer:

> *Para usar um conceito elaborado pelo pensador norte-americano Thomas S. Kuhn no contexto da História das ciências, vivemos um momento de mudança de paradigma. No caso da teoria das relações internacionais, a mudança não veio da genialidade dos cientistas, mas da criatividade democrática dos povos, que mudou nossa cartografia. (...) Nesse quadro, uma de nossas principais tarefas é a de buscar 'relegitimar' em novos moldes a perspectiva do Sul na ordem mundial, indispensável para garantir uma 'visão de futuro'. (...) Por visão de futuro, entendo poder defini-la como a política inspirada por aquele mínimo de utopia sem o qual o peso dos fatos e dos condicionamentos não será superado*[254].

A "mudança de cartografia" a que se referia o então chanceler brasileiro, em discurso voltado predominantemente para o chamado "público interno", dizia respeito à necessidade de adaptação das estruturas mentais, habituadas à longa duração do conflito Leste-Oeste, ao novo cenário presente, em que os países do Sul deixavam de aparecer como um "terceiro bloco" injustiçado e passavam da posição de cobradores – de uma nova ordem econômica internacional – à de cobrados. Depois de haver-se apresentado, com o apoio retórico do antigo bloco comunista, como titular coletivo de "direitos naturais" denegados pelo ordenamento vigente, no pós-Guerra Fria que se iniciava o Sul precisava

254 Celso Lafer, "Perspectivas e possibilidades da inserção internacional do Brasil", *Política Externa* v. 1, n. 3, dez.-jan.-fev. 1992-93, p. 109-10. Os trechos citados não são de um único parágrafo. A elaboração é mais longa.

demonstrar que fazia jus a esses direitos. Para a "relegitimação" de suas reivindicações, agora desprovidas de respaldos automáticos, num mundo multipolar em que os valores da democracia e do livre mercado se apresentavam fortalecidos, era preciso que os países em desenvolvimento dessem provas de que se enquadravam na escala de valores da nova realidade, pós-estratégica e pós-westfaliana.

Em paralelo à abertura de mercados, imposta pelas circunstâncias da mundialização da economia, mas nunca aceita como unanimidade nos âmbitos domésticos, nem praticada com coerência pelos países desenvolvidos, o enquadramento dos países em desenvolvimento nos valores democráticos era em primeiro lugar exigência das próprias sociedades. Seria aferido de fora, na visão explicitada por Lafer em 1992, pelos esforços que cada um fizesse para cumprir as recomendações da Conferência do Rio de Janeiro, recém-encerrada de maneira auspiciosa, assim como as normas existentes de direitos humanos, crescentemente universalizadas e tema da conferência seguinte.

Se o discurso fosse feito alguns anos depois, o mesmo chanceler brasileiro teria certamente agregado ao rol de valores legitimantes das políticas em qualquer parte do globo os elementos acordados igualmente nas demais conferências sociais. Todas, conforme visto, expandiram e utilizaram os conceitos do desenvolvimento sustentável e do pleno respeito aos direitos humanos como instrumentos imprescindíveis à consecução dos objetivos nas áreas do crescimento populacional, do desenvolvimento social, da situação da mulher e dos assentamentos humanos, com vistas a conferir aos diferentes processos de desenvolvimento um sentido efetivamente humano. Infelizmente o mundo não parecia atentar a sério para o que nelas vinha sendo acordado. Coube, assim, ao embaixador Luiz Felipe Lampreia, em 1995, também nas funções de ministro das Relações Exteriores, a atualização da listagem de

valores legitimantes do poder e da soberania, tanto no Sul como no Norte, com qualificações tempestivas. Disse ele então, perante o Plenário da Assembleia Geral das Nações Unidas:

> *A configuração atual das relações internacionais converge em direção aos duplos conceitos que inspiram a revolução dos anos 90: democracia e liberdade econômica com justiça social. (...) O próprio conceito de poder mudou. A soberania de um país e a capacidade de satisfazer as necessidades de sua população dependem cada vez mais de bons indicadores sociais, estabilidade política, competitividade econômica e progresso científico e tecnológico, e não poderio militar. (...) Buscando evitar a utopia, as Nações Unidas foram projetadas para prover verdadeiros instrumentos de interação diplomática, capazes de substituir a política de poder por valores éticos e de promover a prevenção e a solução de conflitos por meio da negociação e do diálogo. (...) Nesses foros, ampliamos compromissos nas áreas de cooperação para o desenvolvimento, direito do mar, direitos da criança, meio ambiente e desenvolvimento sustentável, direitos humanos, população, desenvolvimento social e direitos da mulher*[255].

As palavras do chanceler Lampreia, pronunciadas em fase histórica já distinta, não se dirigiam a uma instituição nacional que por muito tempo fora matriz do pensamento governamental do Brasil. Eram ditas aos estados-membros das Nações Unidas num momento em que o paradigma das relações internacionais havia, sem dúvida, mudado, mas seus contornos eram contraditórios. A utopia inspiradora a que se referira Celso Lafer (num discurso

255 Luiz Felipe Lampreia, *Diplomacia brasileira*: palavras, contextos e razões, Rio de Janeiro: Lacerda Editores, 1999, p. 337, 341 e 342. Os foros a que ele se referia eram os da Unctad, as conferências sobre o direito do mar e as conferências sociais da década.

que nada tinha de utópico) permanecia e permanece necessária a qualquer esforço concreto para o aprimoramento da convivência humana. Não era a falsa utopia de chavões destoantes das práticas então comprovadas mais claramente, rejeitada por Lampreia em setembro de 1995. No bojo da liberdade de mercado e por baixo do discurso da democracia que se haviam hipostasiado no decorrer da década, a volatilidade dos capitais especulativos quase destroçara a economia mexicana em 1994; a Cúpula de Copenhague contribuíra com poucos aportes para se promover o desenvolvimento social; os fundamentalismos ascendentes acabavam de complicar as deliberações da Conferência de Beijing; a África voltara a ser tragicamente esquecida nos órgãos deliberativos mais importantes; o genocídio de Ruanda um ano antes ameaçava espraiar-se nos países vizinhos; a guerra da Bósnia e a "limpeza étnica" na ex-Iugoslávia prosseguiam sem solução previsível. Por isso, na mesma intervenção em Plenário da Assembleia Geral de 1995, o chanceler brasileiro dizia também:

> *A promoção das liberdades civis e a busca pela igualdade de direitos entre homens e mulheres, maiorias e minorias, fortes e fracos, estão definindo o debate, direcionando a ação e fortalecendo a cidadania em todo o mundo. (...) Mas, mesmo ao celebrar essas tendências positivas, há que se ter em mente as múltiplas ameaças decorrentes da persistência da pobreza e da violência em várias partes do mundo.*
>
> *As imagens da ex-Iugoslávia são o exemplo vivo dos fracassos do passado e dos desafios e percepções equivocadas do presente (...).*
>
> *A pobreza extrema e o desemprego surgem talvez como os mais difusos dos temas internacionais, afetando igualmente países desenvolvidos e em desenvolvimento,*

> *corroendo o tecido social, ao mesmo tempo em que estimulam o extremismo da parte de indivíduos e engendram soluções imprevidentes da parte dos governos. (...)*
>
> *Políticas econômicas desvirtuadas, especulação financeira e volatilidade dos fluxos de capitais continuam a ameaçar mercados em escala global*[256].

Quando Thomas Kuhn lançou em 1962 seu célebre estudo sobre *A estrutura das revoluções científicas*[257], dedicado à História da ciência com olhos voltados para as ciências exatas, causou também, por ilação, uma "revolução" na epistemologia das ciências humanas. Para Kuhn o progresso científico não se dá, nem nunca se deu, por acumulação. Decorre da mudança de paradigmas predominantes em cada ocasião, em função de escolhas teóricas feitas individual e deliberadamente. Com uma teoria na cabeça, o cientista procura comprová-la por meio de experiências e, uma vez bem-sucedido em seu intento, no processo de tentativa e erro, o caso empírico comprobatório se torna paradigmático. Uma vez estabelecido um paradigma na comunidade científica, tudo o que escape a seu modelo é rejeitado como exceção irrelevante, até que um outro paradigma, extraído dessas exceções indisciplinadas, "revolucione" o caminho das pesquisas e forme nova teoria explicativa. Os paradigmas totalizantes são, portanto, verdadeiros apenas na medida em que são aceitos sem questionamento na comunidade dos homens de ciência. Não correspondem a verdades totais.

Criticada por contrariar o racionalismo vigente, que interpretava o progresso como resultado de incrementos graduais

256 *Id., ibid.,* p. 338-39.

257 *The structure of scientific revolutions,* Chicago e Londres, University of Chicago Press, 1996 (terceira edição).

de um processo linear de apreensão do real, a ideia de ruptura e persuasão deliberada embutida nos paradigmas dominantes vinha ao encontro das denúncias que se faziam, nas ciências sociais, das opressões dissimuladas na tradição iluminista. Para esta, a História se desenvolve continuamente num sentido de progresso, seja por adições cumulativas, seja pela evolução – ou revolução – dialética para sínteses superiores. Porque contrariava a ideia de um caminho ascendente, postulada pela modernidade ilustrada, Kuhn passou a ser associado ao pensamento relativista pós-moderno, que nega a existência de uma Razão universal ou verdades absolutas[258].

Com a concepção de Kuhn louvada por uns e rejeitada por outros na área da sociologia, o fato é que a ideia de paradigma foi desde cedo incorporada à linguagem teórica das relações internacionais, na medida em que constituía instrumento útil à organização das pesquisas[259]. As teorias predominantes nessa esfera sempre tenderam a encarar as relações internacionais como um sistema, procurando estabelecer modelos cognitivos para o comportamento dos estados em suas interações, ainda que tais modelos fossem sempre, por definição, ideológicos e reducionistas.

O paradigma da Guerra Fria, como sabemos em nossa própria pele brasileira, encobria situações muito mais complexas, descartando como secundárias todas as manifestações que não se enquadrassem na visão bipolar de um mundo dividido nas esferas de influência das duas superpotências antagônicas, ou, pior ainda, na simplificação maniqueísta dos fenômenos sociais em dois campos unívocos, um "liberal" e o outro "comunista"[260]. O "conflito

258 V. *inter-alia,* Barry Barnes, "Thomas Kuhn", *in* Quentin Skinner, ed., *The return of grand theory in the human sciences,* Cambridge, Canto, 1985.

259 Paulo Roberto de Almeida, *Relações internacionais e política externa do Brasil*, Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1998, p. 27.

260 Lembremo-nos, nesse sentido, que não somente as lutas sociais por melhores condições de trabalho e sobrevivência, mas também pelos direitos humanos "de primeira geração" foram vistas em

Norte-Sul", por sua vez, não chegava a constituir um paradigma. Assemelhava-se mais a um refrão mobilizador no sentido Sul-Norte para um objetivo teleológico: a nova ordem econômica internacional. Seu reducionismo, ademais de dissimular conscientemente as múltiplas alianças de países em desenvolvimento com as potências diretamente envolvidas no conflito Leste-Oeste, desconsiderava o Sul existente dentro do Norte desenvolvido e ocultava os "Nortes" internos dominantes ao Sul.

Quando Lafer se referiu à mudança kuhniana de paradigma, em 1992, o modelo bipolar fora efetivamente ultrapassado, não por escolha teórica de politólogos internacionalistas, mas pelas lutas democráticas de sociedades oprimidas, a Leste como a Oeste. Foi esse fato inconteste que levara Fukuyama a teorizar sobre o "fim da História", não como uma verdade acabada, mas como uma tendência, agora, para ele, irreversível, intuída no passado por outros pensadores, como Kant e Hegel, tendo sido este último sua principal inspiração assumida[261]. As reações mais aguerridas ao ensaio de Fukuyama deviam-se menos a seu enunciado, sem dúvida triunfalista, interpretando o desmoronamento dos regimes comunistas como a materialização histórica do pensamento hegeliano, do que às vinculações desse cidadão norte-americano – ou "nipo-americano" pelos critérios de classificação sociodemográficos vigentes nos Estados Unidos – funcionário da *Rand Corporation* ao ideário político, antes considerado imperialista, da superpotência "vencedora".

determinadas situações do Ocidente como mera agitação comunista ou, nos países socialistas, como simples efeitos desagregadores da propaganda ocidental.

261 V. *supra* nota 1 do capítulo 1. O texto de Fukuyama que marcou época foi o ensaio hegeliano de 1989. Seu livro de 1992, *The End of History and the Last Man,* mistura conceitos de Hegel e Nietzsche num conjunto demasiado confuso para influir no pensamento não especializado. Dez anos após a publicação do ensaio original Fukuyama reconheceu "seu caráter incompleto", mas apenas por não haver dado atenção suficiente à evolução da biotecnologia, que, segundo ele, pode levar ao fim do Homem como ser dotado de natureza humana na definição iluminista (v. Francis Fukuyama, "No décimo aniversário de "O Fim da História?" (*Política Externa* v. 8, n. 2, set. 1999, p. 61-86).

Entretanto, o enunciado do "fim da História" não se apresentava como um paradigma epistemológico no sentido dado ao termo por Thomas Kuhn para a "ciência normal", nem pelos teóricos do sistema das relações internacionais. Independentemente de sua eventual pertinência ou inconsistência, a elucubração idealista de Fukuyama era muito mais do que isso. Propunha-se constituir uma filosofia definitiva e universal da História, não limitada a apreender a atuação dos estados em suas inter-relações. Para substituir o paradigma da Guerra Fria nas relações internacionais, outros modelos teóricos "precisavam" ser construídos e testados. A Guerra do Golfo dava uma pista, que tendia a ser corroborada pelas guerras fratricidas da ex-Iugoslávia. Daí o fato de a teoria de Huntington sobre o conflito de civilizações ser chamada de "paradigma", por mais que não passasse de uma variante da "escola realista" das relações internacionais[262].

Trazido à luz no ano seguinte ao discurso de Lafer na ESG, esse novo modelo tinha, com efeito, quase todas as características expostas por Kuhn nos paradigmas científicos: partindo de uma premissa teórica, dispunha-se a obter comprovação empírica (o que Huntington tentou seletivamente, inclusive na análise da Conferência de Viena, mas não do Cairo[263]). Oferecendo-se como sistematização cognitiva abrangente, descartava como despiciendas as exceções que o contradiziam[264], aspirando a erigir-se em novo padrão diretivo para a atuação do Ocidente desenvolvido.

262 V. nota 3 do capítulo 1. Tal como ocorrido com o ensaio de Fukuyama de 1989, depois ampliado e publicado na forma de livro, o artigo de Samuel P. Huntington foi expandido no livro *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order* (Nova York: Simon & Schuster, 1996).

263 V. itens 5.1. e 5.7., bem como as notas 4 e 5, do capítulo 5.

264 Na verdade, as causas "civilizacionais" tampouco se ajustavam adequadamente ao modelo. Afinal, os aliados ocidentais da Guerra do Golfo haviam contado com o apoio de países muçulmanos e as vítimas com as quais se solidarizou o Ocidente nos Bálcãs eram islamitas.

Tanto o artigo de Fukuyama, de 1989, como o de Huntington, de 1993, são ainda leitura obrigatória para quem se interesse por política externa[265]. É correto que ainda o sejam pela repercussão que tiveram na primeira metade da década de 1990. Foram, todavia, rapidamente ultrapassados na própria teoria das relações internacionais. Não tanto porque a comunidade de cientistas os tivesse rejeitado (e muitos os rejeitaram com argumentos teóricos), mas porque nenhum dos dois modelos dava conta do que se vinha passando, fosse em matéria de ações bélicas de segurança coletiva, fosse como subproduto do processo de globalização[266]. As operações da ONU ou de outras organizações não se revelavam intercivilizacionais. A liberdade de mercado, amplamente seguida, não se demonstrava suficiente para abrir regimes políticos antiliberais, nem religiosos, nem seculares. Muitos países da Ásia, inclusive os que registravam as maiores taxas de crescimento, acomodavam com facilidade o liberalismo econômico ao autoritarismo tradicional. A globalização exacerbava, como reação autodefensiva, os sentimentos identitários, nacionais e subnacionais. A hipervalorização do comunitarismo se manifestava muitas vezes em ações violentas, tendo por corolário a "limpeza étnica" mais ou menos delirante. O ressurgimento

265 Nas palavras de Fukuyama, os dois textos são "acoplado(s) de forma sistemática (...) em um sem-número de matérias do primeiro ano dos cursos de política internacional, como interpretações antagônicas da ordem do pós-guerra" (op. cit. nota 8 acima).

266 Como todos os teóricos que constróem modelos, ambos rejeitam ou tentam acomodar aquilo que a eles escapa. Fukuyama diz, com certa razão, que "boa parte do debate inicial sobre 'O Fim da História' não passou de uma tola questão semântica", já que ele não se propunha fazer um exercício de futurologia, mas sim uma análise hegeliano-marxista da evolução progressiva das instituições políticas e econômicas. Os críticos marxistas mais perspicazes é que teriam reagido adequadamente, contestando apenas a conclusão de que essa evolução não culminaria no socialismo, mas numa "democracia burguesa liberal" (ibid. p. 63). Embora respeitando e louvando a "visão grandiosa" de Fukuyama, a historiadora Gertrud Himmelfarb coloca a questão em nível mais terra-a-terra ao observar que os historiadores – e, de resto, acrescento eu, os observadores menos ideológicos – só conseguem ver os "epifenômenos" da História: os confusos, imprevisíveis, contraditórios, transitórios e, no entanto, inelutáveis fatos da História (Resposta a Fukuyama, que segue, juntamente com a de outros, o texto "O décimo aniversário de 'O Fim da História?'", *ibid.*, p. 91).

do fundamentalismo religioso ou ultranacionalista, inclusive no seio das sociedades mais modernas – segundo Fukuyama, já pós-históricas ou próximas do "fim da História" –, não se coadunava com uma tendência inexorável à universalização do liberalismo democrático.

Como indicava Celso Lafer, o mundo se encontrava em 1992 numa fase de transição. O modelo teórico das relações internacionais contemporâneas era então, e permanece ainda, indefinido. Mais próxima da realidade do que qualquer construção idealizada por especialistas da matéria parece ser a fórmula do *Djihad versus McWorld*, utilizada por Benjamin Barber em meados dos anos 90[267], menos celebrizada e muito mais empregada por outros analistas na segunda metade da década. Sem se apresentar como modelo (na verdade era apenas o título chamativo de um estudo, divulgado na forma de livro em 1995), essa fórmula, conforme explicitação do próprio Barber – seguida depois até mesmo por George Soros[268] –, não é para ser vista como um antagonismo real. O que o fim do século XX assistiu não foi ao acirramento da "guerra santa", muçulmana e de outras denominações religiosas, contra os valores materialistas do individualismo ocidental disseminados pela unificação da "economia-mundo" em sua fase atual, radicalmente acelerada. Foi, sim, a intensificação simultânea da *Djihad* e do *McWorld*, em esdrúxula relação de convivência e complementaridade. O sistema capitalista mundial, em sua versão contemporânea, extremamente competitiva na esfera da produção, desenfreadamente especulativa na esfera financeira e profundamente excludente na esfera social, promove, sim, com certeza, a homogeneização de modismos e aspirações de consumo. Adapta-se, porém, sem problema, e indiretamente estimula, não a tolerância multicultural, inerente à

267 V. *supra* nota 6 do capítulo 7.

268 V. *supra* nota 62 do capítulo 4.

democracia, mas o culturalismo exacerbado, com tudo o que ele possa ter de intolerância e fanatismo.

9.2. Ingerência, humanitarismo e seletividade

Não tendo sido a Guerra Fria um conflito bélico no sentido habitual da expressão, ela não foi seguida de um trabalho político-diplomático de rearrumação do mundo semelhante aos que sucederam às duas guerras mundiais: a Conferência de Versalhes, que criou a liga das Nações, ou a Conferência de São Francisco, que estabeleceu a Organização das Nações Unidas. No entanto, alguma coisa nesse sentido precisava ser feita. Afinal, durante quase meio século, a realidade planetária se pautara por um sistema dualista e este, de repente, sem estandartes vitoriosos sobre escombros de um *Reichstag* (a bandeira da Federação Russa sobre o Kremlim somente substituiu a da União Soviética em 1992) ou bombas atômicas lançadas contra "o inimigo" (os principais explosivos que abalaram Moscou eram de outra ordem), simplesmente deixara de existir.

Se algo minimamente aproximado ocorreu, esse algo foi o conjunto de conferências sobre temas globais da década de 1990. Ele diferiu de Versalhes e São Francisco até por não ter sido exclusivo dos "vencedores". Quem o patrocinou foi a mesma ONU oriunda da Segunda Guerra, trazendo como participantes não apenas os antigos afiados da luta antifascista, nem tampouco apenas os países capitalistas líderes do Ocidente no conflito Leste-Oeste, mas todos os estados integrantes da chamada comunidade de nações – com tudo que essa "comunidade" possa ter de comunitário ou não –, acompanhados em larga medida pelas respectivas sociedades civis. Quem o impulsionou foi a mesma "criatividade democrática dos povos", na expressão de Celso Lafer, que havia posto fim ao paradigma da Guerra Fria.

Com visão bastante distinta da concepção tradicional de segurança coletiva e aprofundando o enfoque multidisciplinar da própria Carta da ONU, essas conferências procuraram fazer, por outros meios, para o mundo do século XXI o que os tratados de Westfália fizeram para a Europa no século XVII, após a Guerra dos Trinta Anos: reorganizá-lo num novo "sistema", sem criar novas instituições. Esse novo sistema, voltado mais para causas do que para sintomas de instabilidade, não poderia ter por cânon o princípio da não ingerência, oriundo de Westfália e entronizado no artigo 2º, parágrafo 7º, da Carta das Nações Unidas. Sua inadequação aos novos tempos era indutivamente lógica: se os temas abordados eram globais, o que ocorresse numa área afetaria as outras. A indução lógica poderia levar também a uma interpretação político-jurídica se não kantiana, de imperativos éticos categóricos, pelo menos grociana, de interesses compartilhados: num mundo efetivamente globalizado, o interesse de todos seria o interesse de cada um; as diferenças individuais de enfoques podem e devem ser administradas pelo Direito[269]. Em lugar da abstenção perante as jurisdições nacionais, as conferências propunham esforços abrangentes, de todos os atores influentes. Por isso, para a adoção de documentos, em lugar de decisões por voto, que podem dar lugar à desvinculação daqueles que votam em contrário, essas conferências seguiram com denodo – e surpreendente sucesso diplomático – a regra do consenso.

A "criatividade democrática dos povos" tentou, no conjunto de conferências sobre temas globais dos anos 90, promover condições efetivas para a realização da democracia, com desenvolvimento sustentável e segurança em todo o mundo. Como suas armas

269 Retomo aqui a interpretação de Celso Lafer para a evolução internacional por ele observada na área dos direitos humanos ("A soberania e os direitos humanos", *Lua Nova*, n. 35, 1995, p. 136-148) e do comércio ("O impacto de um mundo em transformação no Direito Internacional Econômico – Reflexões sobre a OMC no cinquentenário do sistema multilateral de comércio", *op. cit.* nota 1 acima).

eram fracas e os objetivos ambiciosos, somente contempláveis em contextos de longa duração, os resultados concretos parecem, sem dúvida, decepcionantes. Por outro lado, é preciso levar em conta que diplomacia parlamentar e conferências multipartites não resolvem de *per si* problemas renitentes de dimensões planetárias, incidentes sobre aquilo que Pierre Renouvin chamava de "forças profundas", forjadas e modificadas nos ciclos longos da História. O máximo que conseguem fazer, quando não regulam episódios da *histoire événementielle*[270], ou quando não têm por objetivo a aprovação de tratado previamente negociado, são recomendações para orientar e consolidar tendências.

Se olharmos o cenário contemporâneo, violento e desumano, com a isenção que cada um possa ter, veremos que, em meio à confusão observada, há aspectos positivos, inspirados na crença na democracia. Esta ainda predomina, apesar de muitos sobressaltos. Embora não dispondo de instituições fortes – e com retrocessos significativos inclusive na América Latina –, os países politicamente redemocratizados no final dos anos 80, em meio às graves dificuldades enfrentadas, em geral não reverteram a sistemas tipicamente ditatoriais (embora alguns venham dando passos perigosos nessa direção). A "cláusula democrática" passou a ser um ingrediente previsto em associações regionais, começando pela União Europeia e passando pelo Mercosul, e tem sido utilizada sem constrangimentos para evitar regressões. As democracias mais solidamente estabelecidas, conforme previsto desde Kant[271], não guerrearam entre si. As democracias relativamente consolidadas, apesar de todos os sobressaltos, têm conseguido também acomodar

270 A expressão de Renouvin e os conceitos da *École des Annales* me foram aqui inspirados pela leitura de Paulo Roberto de Almeida, *op. cit.*, p. 21-22.

271 Em seu "Projeto de paz perpétua", Kant previa, no "artigo 1º", que os estados precisariam ter constituições "republicanas", baseadas na liberdade e na igualdade, ficando todos os cidadãos sujeitos a uma única legislação comum *(Projet de paix perpetuelle,* tradução francesa de J.-J.Barrère e C. Roche, Paris, Nathan, 1991, p. 18-19).

mais satisfatoriamente os autonomismos provinciais ou étnicos de suas populações do que os regimes que se propõem resolvê-los pela força. O humanitarismo tornou-se o fundamento principal das intervenções coletivas na esfera da segurança.

As guerras prosseguem e se alastram, é certo, com virulência e horrores às vezes piores do que antes. Têm provocado um aumento vertiginoso na massa de refugiados: 21.4 milhões no final de 1998, concentrados sobretudo na África, Ásia e Europa[272]. Quase todas são, porém, de natureza doméstica, dentro de fronteiras nacionais, rotuláveis, portanto, como "guerras civis". Estas, cobertas pela imprensa diária e pela televisão imediata, tornaram a imagem dos "deslocados internos" – as mais de 10 milhões de *displaced persons*, na terminologia da ONU – e dos habitantes de campos de refúgio verdadeiramente emblemática da História contemporânea, tendo por ícone a figura do agente humanitário de organização não governamental. Esse ícone foi, por sinal, muito justamente confirmado como tal pela atribuição do Prêmio Nobel da Paz de 1999 à organização *Médecins Sans Frontières* – cujo fundador, Bernard Kouchner, também sintomaticamente, foi escolhido pelo secretário-geral Kofi Annan, após os bombardeios à Iugoslávia pela Otan, para chefiar a operação das Nações Unidas no Kosovo.

As intervenções bélicas internacionais nesses conflitos internos são seletivas. Algumas se caracterizam por um tal nível de brutalidade tática com as populações civis que, além de promoverem um acirramento de ânimos capaz de agravar as violações de direitos humanos que visam a combater, acabam justificando as dúvidas e contestações expressadas sobre sua oportunidade. Nenhuma conseguiu até agora solucionar de maneira segura o emaranhado de problemas do pós-guerra da área respectiva sob intervenção. Ainda

272 *Report of the Secretary-General on the work of the organization,* documento A/54/1, parágrafo 211. O total apresentava uma redução relativamente aos 22,3 milhões de 1997. Ambos os números se tornam chocantes quando comparados aos menos de 3 milhões do início dos anos 90.

assim as motivações humanitárias originais dos interventores são, em princípio, reais.

A presença norte-americana na Somália (dentro da Unosom) – com dezoito soldados mortos, em cenas chocantes mostradas pela televisão em 1993 – pode ter sido contraproducente em vários sentidos[273], mas os objetivos eram inquestionáveis: a distribuição de alimentos necessários à população e o fim das lutas de clãs que mantinham – e ainda mantêm – o país em situação de anomia e penúria absolutas. A ação unilateral da Otan contra a Sérvia a propósito do Kosovo foi terrível, mas não tinha as finalidades "clássicas" de conquistar mercados ou assegurar fontes de matérias primas. Inaugurou, decerto, um tipo de guerra tecnológica extremamente desigual, sem riscos para os operadores, com total destruição de alvos escolhidos para "intervenções cirúrgicas" (bastante desastradas). Mas sua justificativa não era a de proteger o Ocidente de "ameaça exótica". Tanto no Kosovo como na Bósnia as comunidades a serem defendidas eram muçulmanas, atacadas por cristãos. Ao atuar em Serra Leoa, em 1998-99, com o beneplácito das Nações Unidas, as forças da Comunidade Econômica de Estados da África Ocidental – Ecowas não agiam com intuito imperialista: visavam a produzir negociações que pusessem fim aos combates de facções, cujos aspectos mais chocantes estampados pelos *media* envolviam, na insurgência, mutilações pavorosas praticadas em civis e crianças. Ninguém se colocou, nem poderia, contra a intervenção da Austrália na ilha indonésia do Timor, por procuração do Conselho de Segurança da ONU, em defesa da

273 Além de não acabar com os conflitos e a fome, dezoito soldados norte-americanos foram brutalmente mortos quando distribuíam comida, em 1993. Cenas chocantes dessas mortes mostradas na televisão radicalizaram nos Estados Unidos a predisposição contrária à participação de seus soldados em operações "de pouco interesse" em regiões remotas. Antes perceptível em casos como o de Angola, esse desinteresse pela situação de áreas periféricas iria ter efeitos sensíveis pouco depois, no Conselho de Segurança das Nações Unidas, praticamente imobilizado durante o genocídio de Ruanda.

autodeterminação do Timor Leste, escolhida pela população local em referendo democrático com supervisão internacional.

Tendo em conta a seletividade inaceitável das intervenções estatais, mas sem questionar seu humanitarismo, a alocução com a qual o secretário-geral das Nações Unidas, Kofi Annan, apresentou à Assembleia Geral seu último relatório anual do século – ou penúltimo, para os que insistem no entendimento "científico" de que o calendário do século XXI começa em 1º de janeiro de 2001 – foi, na essência, um apelo à regulamentação internacional do "direito de ingerência". Muito empregada no início da década, essa expressão havia virtualmente desaparecido do vocabulário político, talvez porque, com o passar dos anos, já se tivesse tornado expletiva.

Disse Kofi Annan, *inter alia*, em setembro de 1999, num resumo eloquente, de conclusão grociana que desagradou a muitos:

> *A soberania estatal, em seu sentido mais básico, está sendo redefinida pelas forças da globalização e da cooperação internacional. Entende-se agora amplamente que o estado é servidor de seu povo e não o contrário. (...)*
>
> *Enquanto o genocídio em Ruanda vai definir para nossa geração as consequências da inação diante do homicídio de massa, o conflito mais recente do Kosovo tem levantado questões importantes acerca das consequências da ação na ausência de unidade completa da comunidade internacional. Ele colocou em relevo acentuado o dilema do que tem sido chamado intervenção humanitária: de um lado a legitimidade de uma ação levada a efeito por organização regional sem um mandato das Nações Unidas; de outro, o imperativo universalmente reconhecido de pôr um fim efetivo a*

violações maciças e sistemáticas de direitos humanos com graves consequências humanitárias. (...)

Àqueles para quem a maior ameaça ao futuro da ordem internacional é o uso da força sem um mandato do Conselho de Segurança poder-se-ia indagar – não no contexto do Kosovo, mas de Ruanda: se, naqueles dias e horas sombrios que levaram ao genocídio, uma coalizão de estados estivesse preparada para agir em defesa da população tutsi, mas não recebesse autorização tempestiva do Conselho, tal coalizão deveria ficar parada e permitir a realização do horror?

Àqueles para quem a ação sobre o Kosovo anunciava uma nova era em que os estados e grupos de estados podem realizar ações militares fora dos mecanismos estabelecidos para implementar o direito internacional, poder-se-ia perguntar: não existe um perigo de que tais intervenções desestabilizem o sistema de segurança imperfeito, mas resistente, criado depois da Segunda Guerra Mundial, e abram precedentes perigosos para intervenções futuras sem um critério claro para decidir quem poderia invocar esses precedentes, e em que circunstâncias? (...)

Se o novo compromisso de intervir diante do sofrimento extremo deve ter o apoio dos povos do mundo, ele deve ser – e assim ser visto – aplicado de maneira justa e consistente, independentemente da região ou nação. A humanidade é, afinal, indivisível. (...)

Uma era global requer participação global. Na verdade, para um crescente número de desafios perante a humanidade, o interesse coletivo é o interesse nacional. (...)

> *Assim como aprendemos que o mundo não pode permanecer omisso quando violações maciças e sistemáticas de direitos humanos estão ocorrendo, também aprendemos que a intervenção deve ser baseada em princípios legítimos e universais para contar com o apoio contínuo dos povos do mundo. Esse desenvolvimento da norma internacional em favor da intervenção para proteger civis de massacres coletivos continuará a apresentar desafios à comunidade internacional. Qualquer evolução de nosso entendimento da soberania do estado e da soberania individual encontrará desconfiança, ceticismo, até hostilidade. Mas é uma evolução que devíamos considerar bem-vinda*[274].

Se a proposta de Kofi Annan produzirá resultados no novo século é ainda muito duvidoso. Como ele próprio indicava, a regulação internacional da ingerência armada é matéria que continua a gerar desconfiança e hostilidade. No entanto, e sobretudo para países como o Brasil, que, como dizia o ex-chanceler Saraiva Guerreiro, não dispõem de "excedentes de poder", para não falar de outros, nitidamente mais fracos, o Direito é, evidentemente, o melhor caminho. Em contraste com as objeções persistentes à regulamentação desse assunto, a ingerência humanitária, mais do que um direito, é hoje vista pela opinião pública como um dever. E a opinião pública é tanto mais forte quanto mais democráticos forem os regimes políticos, já tendo feito muitos governos mudarem de posições. Melhor será, portanto, para todos a existência de normas negociadas que regulem seu exercício do que o simples arbítrio dos poderosos. Estes tenderão de qualquer forma a intervir em territórios mais fracos, quando a intervenção lhes convier, e a opinião pública doméstica parecer avalizar.

274 Kofi Annan, discurso na sessão de abertura da Assembleia Geral em 1999, United Nations Press Release SG/SM/7136, de 20 de setembro de 1999 (minha tradução).

9.3. Os caminhos da Justiça

Para alguns internacionalistas, como Thomas Franck, com o fim da Guerra Fria e a alegada universalização dos valores liberais, o Direito Internacional deixou de ter limites teóricos de competência, titularidade e aplicabilidade, passando a constituir um "sistema completo" que cobre

> *todos os aspectos das relações entre estados e também, recentemente, suas unidades federativas, assim como as relações entre os estados e as pessoas, entre as pessoas de vários estados, entre os estados e as corporações transnacionais e entre as organizações internacionais e seus membros*[275].

A interpretação é, no mínimo, exagerada. E pode ser duvidosa como motivo de celebração. Com exceção dos pactos e convenções de direitos humanos, quase todos oriundos de décadas anteriores, muitas das novas áreas de incidência de regras internacionais – antes consideradas "novos temas", hoje legitimadas como temas globais – são reguladas sobretudo por disposições de *soft law*, como os programas de ação e declarações das conferências sociais, não jurisdicionados, desprovidos de instrumentos de controle, adotados sem assinatura e vigentes sem ratificação. Deveriam, idealmente, ser respeitados e implementados por todos os que participaram da respectiva aprovação, mas não ultrapassam, em matéria de obrigatoriedade, o nível de recomendações. Martti Koskenniemi, jurista e diplomata finlandês que cita Thomas Franck ao analisar os limites do Direito Internacional, adverte, por outro lado, com acuidade, que, se tudo pode ser objeto do

275 *Apud* Martti Koskenniemi, "The limits of international law", In: *Might and right in international relations – Thesaurus Acroasium,* vol. XXVIII, Institute of International Public Law and International Relations of Thessaloniki, 1999, Atenas e Tessalônica, p. 38.

direito, o próprio direito perde a consistência jurídica e se transforma em política – ou como tal volta a ser essencialmente tratado[276].

Apesar dessas qualificações necessárias à corrente expansão dos assuntos e sujeitos regulados, não se pode deixar de observar que, em certas áreas importantes, o Direito Internacional na acepção mais forte, como normatividade jurídica de caráter obrigatório, viu-se fortalecido na década de 1990 – o que não quer dizer que tal fortalecimento não seja também fortemente criticado. Desde a substituição do Gatt pela OMC, o estabelecimento dessa nova organização e os acordos por ela administrados já têm sido encarados como uma espécie de "Direito Constitucional do comércio internacional"[277]. Para algumas outras matérias e atividades inter e intraestatais criaram-se novos mecanismos ou organismos de supervisão (como a Organização sobre a Proibição de Armas Químicas – Opaq) antes reputados intrusivos.

No domínio da normatividade inspirada pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos, que inclui, em seu sentido lato, o direito humanitário das convenções e protocolos de Genebra, a década passada deu passos possivelmente decisivos. Tais passos também foram primeiramente parciais e seletivos: o estabelecimento de tribunais internacionais *ad hoc* para julgar criminosos de guerra nos conflitos da antiga Iugoslávia (1994) e nos massacres de Ruanda (1994)[278]. De início hesitantes quanto

276 Conforme suas palavras: "For the removal of any limit between law and politics may work in two directions: not only as a demonstration of the ability of law to colonize the whole of the political world, but also as the wholesale occupation of what used to be 'law' by politics" (ibid., *p. 38-39*).

277 *Id, ibid*.

278 Superficialmente semelhantes aos tribunais de Nuremberg e Tóquio, na medida em que apenas os derrotados se apresentam como réus, há várias diferenças cruciais: os dois tribunais *ad hoc* não foram estabelecidos pelos inimigos vencedores, e sim pela ONU, via Conselho de Segurança. Os juízes, civis, não são cidadãos de potências definidas, mas de países de todas as áreas geográficas, designados pelo conjunto da comunidade internacional representada pelas Nações Unidas. Os crimes a serem julgados não são mais enquadrados apenas em conceitos éticos: acham-se tipificados num vasto corpo de tratados internacionais em vigor.

a seus próprios estatutos e impedidos de exercer suas atribuições pela falta de cooperação dos países envolvidos, ambas as Cortes já vinham funcionando em novo ritmo quando o secretário-geral Kofi Annan apresentou seu relatório à Assembleia Geral das Nações Unidas em 1999. Nele se lê que o tribunal para a ex-Iugoslávia detinha, na época, sob custódia, trinta indivíduos, dez dos quais estavam sendo julgados, quinze aguardando julgamento e cinco condenados, esperando o resultado de recursos. O tribunal sobre Ruanda mantinha trinta e oito pessoas em custódia, havia sentenciado cinco pelo crime de genocídio (estas aguardavam o julgamento de recursos) e estava julgando três[279]. Mais importante para a ideia de uma Justiça abrangente e mais significativa dos anseios democráticos do período foi a aprovação e assinatura em Roma, em 1998, dos estatutos do Tribunal Penal Internacional, não seletivo e previsto para funcionar em caráter permanente, com jurisdição universal. É fato que sua rejeição pelos Estados Unidos e alguns outros países denegou-lhe no berço a universalidade desejada como elemento de controle e dissuasão de crimes contra a humanidade. De qualquer forma, os estatutos de Roma, que entrarão em vigor quando obtiverem a ratificação de sessenta estados, haviam sido assinados por oitenta e quatro em setembro de 1999, tendo então começado a receber ratificações[280].

Os julgamentos realizados pelos tribunais *ad hoc* para a ex-Iugoslávia e Ruanda têm esclarecido aspectos até há pouco imprecisos do Direito Internacional dos Direitos Humanos e do Direito Internacional Humanitário e vêm estabelecendo jurisprudência para sua aplicação por outras Cortes, nacionais e internacionais. Conforme relacionados pelo secretário-geral das Nações Unidas, os esclarecimentos incidem sobre a definição

279 Documento A/54/1, parágrafos 267 e 272.

280 Apenas quatro nessa época (*ibid.*, parágrafo 261), mas elas vêm aumentado. O Brasil assinou os Estatutos de Roma em fevereiro de 2000.

do que seriam graves violações das Convenções de Genebra de 1949; a distinção entre conflitos armados internacionais e não internacionais; as regras do Direito Internacional aplicáveis a conflitos de natureza não internacional; o significado e a abrangência dos crimes contra a humanidade; a definição de tortura sob o Direito Internacional Humanitário; a criminalização do planejamento de ações atentatórias a esse Direito; a responsabilidade dos comandos; a legitimidade do argumento de pressão insuportável como defesa para acusações de crimes de guerra e crimes contra a humanidade; os elementos de culpabilidade na ajuda e conluio para a preparação ou execução de crimes contra o Direito Internacional; a definição do estupro no Direito Penal Internacional[281].

Inovadora e de relevância especial para as mulheres, que há muito vinham postulando a necessidade de se penalizar o estupro entre os crimes de guerra, a ação atual do tribunal sobre a ex-Iugoslávia nessa matéria já vai além da definição jurídica desse delito para o Direito Humanitário. Em março do ano 2000 iniciou-se na Haia o processo e julgamento de três sérvios da Bósnia acusados de estupro, escravização e ultrajes à dignidade pessoal de mulheres muçulmanas na cidade de Foca, crimes agora passíveis de punição com pena de prisão perpétua. Tendo em conta que, historicamente, conforme registrado desde a Grécia Antiga, estupros sempre foram praticados nas guerras por soldados de uma etnia em mulheres de outras, não tendo sido considerados crimes contra humanidade nem mesmo nos tribunais de Nuremberg e Tóquio, o trabalho do tribunal para a ex-Iugoslávia, além de representar um avanço extraordinário, é importante para que se compreenda o que significa esse crime no contexto estratégico da "limpeza étnica" como objetivo final.

281 Documento A/54/1, parágrafo 264.

Conforme explicitado pelo promotor dos três réus sérvios, participantes de uma tática com contingentes bem mais numerosos, os estupros na guerra da Bósnia (assim como da Croácia, antes, e do Kosovo, depois) não se vinculavam apenas ao impulso sexual e à satisfação selvagem de perpetradores sem controle. Ocorriam de maneira coletiva e sistemática em prédios públicos, como escolas, centros de desportos ou quartéis, tendo por base de escolha das vítimas (algumas das quais meninas de 12 anos) a respectiva "etnia" – na verdade, a respectiva religião. Violadas por bandos de soldados e milicianos paramilitares, engravidadas quando possível e, em certos casos, forçadas a dar à luz ou abortar, as mulheres eram vitimadas por serem "propagadoras da etnicidade"[282]. A muçulmana violentada sexualmente por um cristão-ortodoxo, além de frequentemente rejeitada pela comunidade de origem quando a ela conseguia voltar, era muitas vezes portadora de embrião "sérvio", o que excluía a ambos da "etnia bósnia" (ou vice-versa da "etnia sérvia", ou "croata", sendo que os sérvios e croatas somente se distinguem entre si pelo catolicismo ortodoxo dos primeiros e o catolicismo romano dos segundos, além dos respectivos alfabetos cirílico e latino). O fenômeno, que em estimativas de comissão da União Europeia teria atingido 20 mil mulheres nos Bálcãs, foi amplamente praticado nos anos 90, e não somente por sérvios, mas por homens de todas as facções contra a "comunidade étnica" inimiga.

Fora do âmbito direto das Nações Unidas, um desenvolvimento impensável pouco tempo atrás na área do Direito foi o pedido de extradição apresentado ao Reino Unido por juiz espanhol, em outubro de 1998, seguido de outros da Suíça e Bélgica, para o general Pinochet, então em visita a Londres. O pedido causou comoção no Chile democrático e surpresa generalizada pelo que tinha

282 James Socolovsky (Associated Press), "War crimes trial focuses on mass rapes", *San Francisco Examiner,* 20/03/2000, p. 2.

de inusitado. A comoção chilena, que não se restringia a setores da direita, era compreensível pela ótica da soberania nacional, supostamente arranhada por atitude considerada arrogante de um membro do Judiciário da antiga potência colonizadora. A surpresa se devia, no fundo, ao fato de o público, a imprensa e a própria burocracia da maioria dos estados não terem conhecimento do Direito Internacional vigente. A Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis Desumanos ou Degradantes, de 1984, em vigor desde 1987, de que são partes o Reino Unido, a Espanha e o Chile, previa nos artigos 5º a 8º a extradição requerida[283]. O caso se prolongou por quase um ano e meio, encerrando-se, no início de 2000, com o regresso do general ao Chile. A forma em que se deu o encerramento foi, contudo, encarada como satisfatória para os anseios da época porque a não extradição se deveu, mais uma vez, a razões humanitárias: o ex-governante chileno já não disporia de saúde física e mental suficiente para ser imputável em processo judicial. A iniciativa controversa do juiz Baltasar Garzón começa a servir de precedente em processos similares: o ex-presidente do Tchad, Hissène Habré, asilado no Senegal desde que derrubado do poder em 1990 e acusado de torturas, execuções sumárias e "desaparecimentos" havidos sob seu governo, foi objeto de ação assemelhada (sem envolver extradição) movida por organizações africanas de direitos humanos[284], e outros magistrados espanhóis deram início a novos processos,

283 Conforme observou o presidente Ricardo Lagos em entrevista: "O fato de certos crimes contra a humanidade poderem ser julgados em qualquer lugar do mundo é uma evolução. É legítimo que o Chile reclame o direito soberano de poder julgar Pinochet, mas eu entendo para onde o mundo vai. E espantoso, mas a Justiça inglesa considerou que Pinochet podia ser processado com base na convenção contra a tortura que ele próprio assinou em 1988. (...) Ainda não chegamos à Justiça globalizada, mas vamos chegar" (revista *Veja*, ano 33, n. 10, 8 de março de 2000).

284 Norimitsu Onishi, "African dictator faces trial where he once took refuge", *The New York Times*, 1/3/2000, p. A1 e A3. Ao se encerrar esta Conclusão geral, em julho de 2000, a ação judicial contra Hissène Habré havia sido suspensa.

pelo mesmo tipo de causas, contra ex-governantes militares da Guatemala[285].

Enquanto essas iniciativas e construções jurídicas internacionais são inegavelmente importantes pela ótica da retribuição e dissuasão para casos mais "clássicos" de violações de direitos humanos, elas não são, evidentemente, suficientes para promover a observância generalizada de tais direitos, em qualquer de suas categorias ou "gerações". Particularmente nos países democráticos, onde os atentados não decorrem do arbítrio governamental e a violência é difusa mas igualmente presente, os esforços em prol dos direitos humanos não se podem resumir a medidas de caráter punitivo. Pela ótica dos próprios direitos civis, "de primeira geração", a ânsia punitiva contra criminosos de qualquer tipo pode, quando elevada a extremos, provocar distorções perigosas, observadas nas políticas da chamada "tolerância zero". Erigidas em regras incontornáveis, as determinações legais "intolerantes", ao restringirem a margem decisória dos magistrados nos sentenciamentos, têm provocado com frequência prisões por tempo absurdamente longo por delitos irrisórios (condução de veículo após ingestão moderada de bebida alcoólica, posse de maconha, furtos reiterados de comida para alimentação própria ou da família, etc.), superlotando penitenciárias e acarretando elas próprias violações de direitos fundamentais: pela desproporção da pena ou pelos efeitos nefastos da superpopulação prisional – isso sem falar, evidentemente, dos desequilíbrios discriminatórios de cunho racial, étnico, religioso ou classista que têm acompanhado em todos os países a ânsia punitiva, sem objetivo de recuperação, contra qualquer tipo de delinquente comum.

285 V. matéria de Kátia Mello, "Efeito Pinochet – Justiça espanhola investiga três ex-ditadores e militares ligados à repressão", revista *Isto É*, n. 1.592, 5 de abril de 2000.

De consequências negativas mais abrangentes para a causa da democracia e dos direitos humanos no mundo contemporâneo são outros fatores, extrajudiciais, que se têm agravado na escala planetária: de um lado o desemprego estrutural provocado pelo eficientismo competitivo com auxílio da tecnologia, a exclusão do mercado – e consequentemente da "cidadania pós-moderna" – de vastas parcelas das populações nacionais, a marginalização social em grandes bolsões de anomia de que o estado se ausenta; de outro lado o atrativo da riqueza fácil oferecida pelo narcotráfico, a corrupção ativa e passiva de funcionários e políticos, o hedonismo sem amarras que o capitalismo atual fabrica nas sociedades "de consumo". São sintomáticos desse agravamento não somente a violência criminal que assola o mundo contemporâneo, mas também o próprio fato de quase todas as guerras serem agora de natureza "civil". Sociedades heterogêneas – e quase todas o são –, antes supostamente "protegidas" de maneira coletiva pelas fronteiras nacionais, cada dia se mostram mais divididas entre microcomunidades de identificação. E estas parecem agora, nos casos mais extremados, dispostas a decidir pela eliminação – encarceramento ou exterminação – de competidores internos a escassez de recursos no espaço do respectivo país. Daí os alertas tão frequentes de sociólogos e cientistas políticos para o "esgarçamento do tecido social" que tem acompanhado o processo de globalização sem controle. Daí a imprescindibilidade de se resgatar a "segunda geração" de direitos humanos, econômicos e sociais, igualmente fundamentais e totalmente desconsiderada pelo capitalismo neoliberal. Daí a interdisciplinaridade com que as conferências sociais dos anos 90 trataram dos respectivos temas.

9.4. Esperanças decrescentes

Quando a última década do século XX se iniciou, o período pós-Guerra Fria estava apenas começando. Num espaço planetário

unificado pela tecnologia, sem barreiras físicas intransponíveis, a recente e relativa "desideologização" das relações internacionais, além de tornar mais perceptível a interligação entre os diversos aspectos da vida na Terra, tornava, em princípio, factível a busca de soluções conjuntas para os problemas da humanidade. A consciência dessa factibilidade, malgrado as dificuldades novas e antigas, serviu de base a todas as conferências sociais das Nações Unidas, sendo reafirmada textualmente em seus documentos preparatórios ou finais. O tom desses registros, contudo, variou bastante, refletindo a prioridade do tema em discussão, assim como, sobretudo, o agravamento da situação no período.

Em março de 1992, antes, portanto, da realização da Rio-92, o manual divulgado pelo secretariado da Unced para facilitar ao público o entendimento do que a Agenda 21 (ainda como projeto emanado do Comitê Preparatório) e sua proposta de parceria global iriam representar assinalava que:

> *A última década do século XX oferece oportunidade única para que a comunidade mundial faça a transição para uma maneira de viver sustentável para todos. O fim da Guerra Fria, o avanço planetário rumo à democracia e outros acontecimentos políticos recentes vêm criando um clima favorável que pode produzir os meios e a vontade política para a realização das mudanças fundamentais necessárias à transição para uma sociedade sustentável. Sem essas mudanças, o dano cumulativo de ações insustentáveis tornará crescentemente difícil para as gerações futuras adaptar-se a um meio ambiente deteriorado. É essencial que essa transição para o desenvolvimento sustentável seja iniciada imediatamente e administrada de forma*

> *cooperativa por todos os atores relevantes que formam o futuro de nossa comunidade mundial*[286].

Apesar da deterioração da conjuntura "sistêmica", evidenciada pelos conflitos em antigas federações e repúblicas socialistas, a Declaração e Programa de Ação de Viena, em junho de 1993, invocava em seu Preâmbulo "o espírito de nossa época", denotador de confiança, trazendo entre os *consideranda* referência às

> *(...) importantes mudanças em curso no cenário internacional e (às) aspirações dos povos por uma ordem internacional baseada nos princípios consagrados na Carta das Nações Unidas, incluindo a promoção dos direitos humanos e liberdades fundamentais de todos e o respeito pelo princípio dos direitos iguais e autodeterminação dos povos, em condições de paz, democracia, justiça, igualdade, estado de direito, pluralismo, desenvolvimento, melhores padrões de vida e solidariedade*[287].

Estimulado sobretudo pela determinação obstinada do movimento de mulheres em suas múltiplas versões, mas necessariamente cauteloso diante dos fundamentalismos circundantes, o Programa de Ação do Cairo assinalava de modo neutro, em setembro de 1994:

> *Com o crescente reconhecimento da interdependência existente entre população global, desenvolvimento e meio ambiente, nunca foi tão grande a oportunidade para que sejam adotadas macropolíticas socioeconômicas adequadas de promoção do crescimento econômico sustentado, num contexto de desenvolvimento*

286 Unced, *A guide to Agenda 21:* a global partnership, Genebra, mar. 1992, p. 2 (minha tradução).

287 J. A. Lindgren-Alves, *Os direitos humanos como tema global, p. 150.*

> *sustentável em todos os países, e de mobilização de recursos financeiros e humanos para promover a solução global dos problemas. Nunca antes a comunidade mundial teve tantos recursos à sua disposição, tanto conhecimento e tecnologias tão poderosas, os quais, se adequadamente redirecionados, poderiam favorecer o crescimento econômico nos níveis nacionais e internacionais (...)*[288].

A mais social de todas as conferências, a Cúpula de Copenhague, ocorreu, como já visto, num dos momentos cruciais da década, quando a globalização incontrolada, particularmente em seus aspectos financeiros, acabava de causar estragos gravíssimos na economia mexicana. Vista em retrospecto, a crise financeira do México de 1994, que todos pressentiam haver sido a primeira de uma série com geografia imprecisa, precedida no mesmo ano pelo levante de Chiapas, prenunciava as várias crises e conflitos que atingiriam seu apogeu em 1997-98. Nessas condições, por menos consequentes que se hajam revelado para a geração de medidas acautelatórias internacionais, tinham, na época, significado especial as palavras do parágrafo 6º do Programa de Ação de Copenhague, ao afirmar, em março de 1995:

> *As atividades econômicas pelas quais os indivíduos manifestam sua iniciativa e criatividade e que incrementam a riqueza das comunidades são base essencial do progresso social. Entretanto, o progresso social não se realizará apenas pela livre interação das forças do mercado. Há necessidade de políticas públicas para corrigir falhas do mercado, complementar mecanismos de mercado, manter a estabilidade social e*

288 *Relatório da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento, Cairo, 5-13 de setembro de 1994,* trad. rev. Sônia Correa, Cnpd, Fnuap, primeiro parágrafo do Preâmbulo. Afirmações assemelhadas podem ser encontradas nos documentos de todas as conferências.

> *criar um ambiente econômico nacional e internacional que promova o crescimento sustentável em escala global. Este crescimento deveria promover equidade e justiça social, tolerância, responsabilidade e engajamento*[289].

Menos confiante do que a Declaração de Viena, a Plataforma da Ação de Beijing, da IV Conferência sobre a Mulher, reconhecia, em setembro de 1995, que, com o fim da Guerra Fria, "a ameaça de um conflito armado mundial tem diminuído, as relações internacionais têm melhorado e as perspectivas de paz têm aumentado" (parágrafo 11), sem deixar de ressaltar, porém, mais adiante:

> *A recessão econômica generalizada e a instabilidade política em algumas regiões têm sido as responsáveis pelo atraso dos objetivos de desenvolvimento em vários países, provocando um aumento da pobreza até limites indescritíveis. (...) O rápido processo de mudança e de ajuste em todos os setores tem provocado igualmente um crescimento no desemprego e no subemprego, afetando especialmente as mulheres. (...)*
>
> *A indigência e a feminização da pobreza, o desemprego, a crescente fragilidade do meio ambiente, a contínua violência contra a mulher e a exclusão generalizada da metade da humanidade das instituições do poder e governo colocam em destaque a necessidade de se prosseguir lutando para conseguir o desenvolvimento, a paz, a segurança e encontrar soluções para alcançar um desenvolvimento sustentável centrado nas pessoas (...)*[290].

289 *Relatório da ONU sobre a Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Social,* Centro de Estudos, Konrad Adenauer Stiftung, série Traduções, ano 1995, n. 8, p. 52.

290 Organização das Nações Unidas, *IV Conferência Mundial sobre a Mulher,* Rio de Janeiro, Conselho Nacional dos Direitos da Mulher e Fiocruz, 1996, p. 38 e 40 (parágrafos 16 e 17).

Aflita nessa mesma linha, a Agenda Habitat de Istambul, em junho de 1996, após discorrer sobre a inobservância dos direitos humanos, a falta de desenvolvimento e a grande extensão da pobreza absoluta como fatores que fragilizam a democracia e a participação popular, dizia, já praticamente em tom de apelo:

> *Quanto antes as comunidades, as administrações locais e as associações entre os setores público, privado e comunitário reúnam seus esforços para elaborar estratégias de habitação e assentamentos humanos amplas, decididas e inovadoras, melhores serão as perspectivas de segurança, saúde e bem-estar das pessoas, e mais promissoras serão as esperanças de se encontrarem soluções para os problemas sociais e ambientais do mundo*[291].

Tal como a Rio-92, no início da série de conferências, a Habitat-II, ao encerrá-la, congregou em Istambul muita gente. Mas os participantes, igualmente numerosos, tinham poderes mais limitados. Os delegados governamentais correspondiam quase que exclusivamente àquilo que Bourdieu denomina "a mão esquerda do estado", atuante na esfera social e negligenciada pela "mão direita", controladora das finanças e preocupada com a competitividade econômica[292]. Da sociedade civil, havia um número enorme de representantes, quase todos do chamado "terceiro setor", cuja participação nas conferências não parou de crescer ao longo de toda a década. Do setor privado propriamente dito, porém, ao contrário do que ocorrera no primeiro grande encontro, sobre meio ambiente e desenvolvimento, a Conferência de Istambul e as

291 Documento A/CONF.165/14, parágrafos 4º e 5º (minha tradução).

292 Pierre Bourdieu, *Contrafogos:* táticas para enfrentar a invasão neoliberal, trad. Lucy Magalhães, Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1998, p. 10.

demais reuniões sobre temas sociais não mobilizaram ninguém – ou quase ninguém.

O recurso à parceria ampla, envolvendo todos os atores, como saída para os impasses enfrentados na área dos assentamentos humanos – como, de resto, para todos os temas abordados nas conferências – era e é, sem dúvida, uma ideia boa. Parece, na verdade, ser a única solução, liberal e indolor, para os impasses sociais do liberalismo econômico. Mas parceria não implica apenas colaboração entre setores distintos. Requer, necessariamente, coordenação entre as "duas mãos" da metáfora de Bourdieu, no estado e na sociedade civil. Antes mesmo da consolidação dos conceitos de *empowerment* e parceria entre diferentes setores nas conferências sociais, a Unced, no Rio de Janeiro, postulara a necessidade de uma "parceria global", que também requereria cooperação de todos os atores influentes, inclusive na esfera internacional. Nessa esfera, contudo, como sempre ocorreu em qualquer época, fosse ela predominantemente "nacional" e estatista ou pós-modernamente identitária e "liberal", a desarticulação entre a "mão esquerda" e a "mão direita" era e é, evidentemente, maior.

Desde o primeiro momento, o ciclo de conferências defendera, como instrumentos imprescindíveis à realização dos objetivos acordados para os temas globais, o ambientalismo humanista, traduzido no desenvolvimento sustentável a ser conseguido pela parceria global, seguido do respeito pelos direitos humanos em todas as suas "gerações". Conquanto reiterados com frequência nos mais diversos rincões, os objetivos das conferências e os meios para seu alcance foram pouco a pouco confundidos e banalizados pelo processo de globalização, nos termos em que vem ocorrendo. Sem a cooperação consciente suscitada no Rio de Janeiro, as preocupações ambientais se impõem com força relativa no

conjunto do planeta, menos por autoconvencimento generalizado do que pelo medo de sanções comerciais. O desenvolvimento sustentável mantém-se como desígnio ideal e alguns resultados positivos, restritos às sociedades que dispõem de recursos técnicos e financeiros para persegui-lo sem alterar seus padrões de consumo. Os direitos humanos, reduzidos novamente aos direitos civis e políticos, registram avanços na esfera jurídica, mas se resumem apenas, sem que isso seja dito, aos velhos "direitos formais", de "primeira geração", denunciados por Marx como legitimadores da exploração econômica. Distorcidos na prática de países democráticos desenvolvidos, sem condições de observância efetiva nos países democráticos em desenvolvimento e violados como sempre pelo autoritarismo, agora acomodado à esquerda como à direita à competição "globalizada", os próprios direitos civis se tornam insignificantes diante das discriminações disfarçadas ou recrudescidas e da violência difusa – criminal, penitenciária, econômica, cultural e religiosa – típica de nossa época. Até mesmo a ideia da parceria entre os diversos atores sociais, nas condições vigentes, tende a configurar mero paliativo à escassez de políticas públicas que os estados não querem, ou, quando querem, não podem desenvolver.

Para que as esperanças das grandes conferências frutifiquem será imprescindível que, em algum momento, no âmbito internacional e nas jurisdições domésticas, por entendimento espontâneo ou persuasão conflitiva, as "duas mãos" do estado e da sociedade de alguma forma se articulem. Somente assim será possível contemplar como realizáveis o desenvolvimento sustentável proposto na Rio-92 e os direitos humanos da Declaração Universal.

9.5. Novos itinerários

Quando a década das conferências se encerrou, em 1996, a mobilização democrática internacional teve um aparente refluxo. Uma pausa nas atividades multilaterais fazia-se necessária. Diante das vitórias diplomáticas expressivas, orientadoras dos caminhos a ser seguidos pelos estados, sociedades e organizações internacionais, a mobilização tinha outras tarefas importantes. Aos agentes que contassem com recursos e competência no âmbito social, direta ou indireta, incumbia dedicar-se à aplicação das recomendações acordadas. Quem deles não dispusesse deveria pelo menos acompanhar atentamente os esforços de implementação.

Fosse nas reuniões de seguimento "Rio+5" em 1997, "Viena+5" em 1998 e "Cairo+5" em 1999, fosse na observação da realidade empírica, o quadro que se exibia de todos os temas globais continha detalhes positivos em um ou outro aspecto, em um ou outro país, mas o panorama geral não era nada animador[293].

Quando a década cronológica se encerrou, em 1999, a mobilização não governamental voltou a manifestar-se de forma surpreendente: montou barricadas em Seattle contra a III Conferência Ministerial da Organização Mundial do Comércio – OMC, que deveria lançar uma nova e delicada maratona de negociações comerciais, planejada sob o nome de "Rodada do Milênio".

293 Para não repetir menção a horrores amplamente conhecidos, é suficientemente ilustrativa a observação do secretário-geral das Nações Unidas, em seu relatório de 1999, de que 1998 foi o ano de maior número de catástrofes da década de 90: erupção de velhos e irrupção de novos conflitos armados – Angola, Guiné-Bissau, Cashemira, Congo, Eritreia/Etiópia, Kosovo – e desastres naturais extraordinários – furacões Georges e Mitch no Caribe com mais de 13 mil mortos (o Mitch foi o pior furacão do Atlântico em 200 anos); ciclone na Índia com 10 mil vítimas fatais; inundações em Bangladesh, Índia e Nepal, com milhões de desabrigados; transbordamento do Yangtsé na China, matando 3 mil e deslocando milhões de pessoas; incêndios florestais de grandes proporções no Brasil, Indonésia e Sibéria; terremoto no Afeganistão ceifando 9 mil vidas (doc. A/54/1, parágrafos 2º a 6º). A isso tudo se poderia acrescentar a sequência de crises financeiras do período 1997-99, iniciada na Tailândia em julho de 1997, alastrada pela Ásia, nos "Tigres" e depois no Japão, que atingiria fortemente a Rússia em meados de 1998 e se refletiria também no Brasil, culminando com a desvalorização do real em janeiro de 1999.

À primeira vista, as manifestações na "Cidade Esmeralda" da Costa Oeste norte-americana, em novembro/dezembro de 1999, foram sobretudo baderna e violência contra a globalização. Baderna houve, é inegável, e atos de vandalismo nada condizentes com os variados fins autoatribuídos por cada facção presente: combate ao trabalho infantil e à exploração de operários em fábricas "maquiladoras", garantia de empregos e segurança social no Primeiro e no Terceiro Mundos, preservação ambiental e proteção de espécies em extinção, direitos humanos em geral e dos *gays* e lésbicas em particular... Os objetivos conjuntos nunca ficaram claros: maior transparência na OMC ou reversão de práticas globalizantes? Quando explicitadas por movimentos articulados, como as centrais de trabalhadores e os ativistas em campanha pela abolição do trabalho de crianças, as proposições concretas muitas vezes denotavam preocupações não "internacionalistas" (caso da confederação sindical AFL-CIO e dos agricultores e produtores de queijos franceses, contrários ao fim de barreiras nacionais protetoras dos respectivos empregos e atividades) ou tendiam a contrariar as aspirações dos próprios pobres do Terceiro Mundo que muitos dos manifestantes declaravam defender (caso dos grupos que advogavam a proibição de importações de quaisquer produtos fabricados com utilização de mão de obra infantil ou mal remunerada, independentemente das condições existentes nos países de procedência). Afinal, não há como imaginar, por enquanto, que a imposição da chamada "cláusula social" ao comércio, ou regras de trabalho fixadas universalmente com base em parâmetros do mundo desenvolvido, sem ajuda material direta ou compensação em outras áreas, possa deixar de provocar desemprego e aumentar a miséria nas nações carentes de recursos ou socialmente mal integradas[294]. É, além disso, contraditório

294 Precisamente por isso, a I Conferência Ministerial da OMC, em Cingapura, em 1996, já declarara explicitamente, com pleno apoio dos países em desenvolvimento, que a questão de parâmetros

atribuir a responsabilidade pelas mazelas contemporâneas precisamente à única organização estabelecida no pós-Guerra Fria para regulamentar, com normas mutuamente acordadas entre governos variados, uma das principais vertentes do processo da globalização: o comércio internacional. Por menos equânimes que as regras negociadas possam ser, a ausência delas é evidentemente pior do que a "lei da selva", onde os mais fortes são sempre vencedores. Por outro lado, é inegavelmente difícil fazer ver com clareza à opinião pública em geral e a observadores interessados, mas não especializados, que as normas da OMC e os objetivos dos governos dela participantes não visam a proteger os interesses exclusivos das empresas das respectivas jurisdições. Como diz o ex-chanceler e atual representante permanente do Brasil junto à OMC, embaixador Celso Amorim:

> *Demonstrar a amplos setores de opinião que a OMC não é um agente das multinacionais, nem um mecanismo cego de defesa de uma globalização selvagem implica mais que um exercício de relações públicas. Pressupõe uma nova barganha (um* new deal*) em que as aspirações e interesses dos países em desenvolvimento sejam tratados da mesma forma que legítimas preocupações dos consumidores com a segurança do que comem ou vestem (...)*[295].

Malgrado os excessos reprováveis de Seattle, as misturas de causas díspares e os paradoxos inerentes a movimentação tão confusa, não se devem desconsiderar suas significações subjacentes. Uma delas é bastante clara: nem mesmo nos Estados Unidos, locomotiva inconteste da economia globalizada em seu

trabalhistas é matéria de alçada da Organização Internacional do Trabalho – OIT. Se a OIT tem meios ou não para fazer valer as decisões por ela tomadas é um outro problema, que escapa à competência jurídica da OMC.

295 Celso Amorim, "A OMC pós-Seattle", *Política Externa* v. 8, n. 4, mar.-abr.-mai. 2000, p. 101.

momento atual, a situação social atende aos anseios da população de baixa renda. Apesar da redução nas taxas de desemprego, o impressionante desempenho econômico tem promovido sobretudo uma concentração extraordinária de riqueza[296]. Outros significados corroboram a inquietação das sociedades civis – não apenas a norte-americana – com o *status quo* global, o crescente ativismo dos movimentos sociais "temáticos" (em que o elo identitário se constrói na defesa de determinados temas transnacionais)[297], a solidariedade tática mantida entre propugnadores de causas tão díspares como o ambientalismo ecológico e os direitos sociais (a disparidade, conforme demonstrado pela Rio-92, é apenas aparente), a convicção de que alguma coisa precisa ser feita para mudar o curso de um processo que continua a produzir excluídos, guerras civis e refugiados em grandes quantidades. Acima de tudo isso é importante atentar para o valor simbólico da manifestação de Seattle: ela reuniu, de maneira espontânea (sem obrigação ou coerção conhecidas), de quarenta a cinquenta mil pessoas, número

296 Com dados de 1998, o Relatório sobre o Desenvolvimento Humano do Pnud no ano 2000 mostra, entre os 18 países desenvolvidos examinados, que os Estados Unidos têm o pior "índice de Pobreza Humana". Este leva em conta diversos elementos, entre os quais o fato de que os 20% norte-americanos mais pobres consomem 5,2% do total, enquanto os 20% mais ricos consomem 46,2%. Mais significativa ainda é a observação de que 20,7% dos habitantes com idade entre 16 e 65 anos são "funcionalmente analfabetos", ou seja: um em cada cinco habitantes da maior potência econômica do mundo foi alfabetizado, mas não é capaz de entender o que lê (United Nations Development Program – UNDP, *Human Development Report 2000*, Nova York e Oxford, Oxford University Press, Quadro 5, p. 172). Sobre a concentração astronômica de riqueza, v. *inter alia* Dinesh D'Souza, "The billionaire next door", *The Forbes 400*, edição especial da revista *Forbes* (que relaciona e celebra anualmente as maiores fortunas do país), outubro de 1999.

297 Por movimentos "temáticos" designo aqueles conjuntos de organizações de base ou não governamentais que se articulam transnacionalmente em torno de assuntos globais não necessariamente identificados com partidos políticos (embora alguns, como os Partidos Verdes, usem prioritariamente a defesa da ecologia como base ideológica, qualquer partido pode e costuma apoiar o ambientalismo, os direitos humanos, etc.). A inspiração me advém de Manuel Castells em sua análise das comunidades de identificação contemporâneas que extrapolam fronteiras e etnias e daquilo que ele designa como "mobilização política em torno de causas não políticas", como o humanitarismo praticado pela Anistia Internacional, a *Médecins sans frontières*, a Oxfam, etc. (v. Manuel Castells, *The power of identity – The information age: economy, society and culture – volume II*, Oxford, Blackwell, 1997, particularmente p. 352).

igual ou superior ao da maior conferência da ONU (a de Beijing, em 1995), de diversas procedências (inclusive do Brasil), na cidade-sede da Boeing e da Microsoft, atendendo a convocações pela Internet, para defenderem, com reivindicações pontuais, ideias, metas e compromissos em geral já acordados pelos governos nas conferências sobre temas globais.

Com números menores, mas também expressivos (mais de 10 mil manifestantes), o mesmo tipo de movimentação se repetiu em Washington D.C. seis meses depois do episódio de Seattle. O pretexto dessa vez era a reunião anual de primavera do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial, em abril de 2000. Sem atos de vandalismo ou cenas de violência incontrolada, os protestos e movimentos de rua dificultaram, mas não chegaram a impedir a realização dos encontros programados.

As críticas às manifestações de Washington D.C. foram as mesmas que se registraram a propósito de Seattle: tudo não passaria de arruaças descabidas, sem finalidades inteligíveis, contra alvos inadequados. Talvez essas críticas não tenham levado em conta que, na capital norte-americana, os manifestantes eram majoritariamente membros de organizações religiosas, que pediam o perdão para as dívidas dos países pobres, conforme campanhas lançadas, independente mas convergentemente, pelo Conselho Mundial de Igrejas (protestantes) e pelo papa (católico) João Paulo II, por ensejo da proclamação do ano 2000 como jubileu de toda a cristandade.

Se, por um lado, é compreensível que qualquer ato de rebeldia provoque críticas contundentes e outras reações negativas daqueles que sofrem seus efeitos imediatos (como os delegados que tinham o acesso aos recintos de reuniões fisicamente dificultado), por outro a interpretação de inadequação dos alvos depende do ponto de vista de quem a enuncia. É verdade que o FMI e o Banco Mundial não são "donos", nem sequer os grandes beneficiários

do sistema imperante na economia mundial. Por diversas razões, inclusive por influência das conferências da ONU, o Banco Mundial já havia começado, pouco a pouco, a levar em consideração algumas recomendações adotadas sobre certos temas globais – nas áreas dos direitos civis e sociais, dos direitos das mulheres e do meio ambiente – e iniciado o exame de possíveis medidas de alívio para as dívidas dos países mais pobres. O próprio FMI, após as crises de 1997-99, nas palavras de seu ex-diretor Michel Camdessus, parecia haver reconhecido sua parcela de culpa pelos efeitos colaterais dos ajustes estruturais, ao afirmar que "a pobreza é a maior ameaça sistêmica"[298], enquanto o ex-vice-presidente do Banco Mundial, Joseph Siglitz, assumia de público suas objeções à ortodoxia economicista imposta por essas duas instituições a todos os estados que delas necessitassem[299]. Sem embargo dessas autocríticas e das incipientes modificações de suas políticas com vistas a conferir-lhes algum conteúdo social, é também inegável que essas duas organizações financeiras oriundas dos acordos de Bretton Woods foram e ainda são, aos olhos de todos, pilares do chamado "Consenso de Washington". Simbolizam, para o bem ou para o mal, a ideologia do estado mínimo, justificada pela crença clássica na "mão invisível do mercado", hoje traduzida no anti-keynesianismo e consubstanciada no desmantelamento gradativo das instituições do *Welfare State*[300].

298 *Apud* Rubens Ricupero, "Mudança de discurso", *Folha de S.Paulo*, 03/10/1999.

299 Joseph Stiglitz, "O pós-consenso de Washington", trad. Thomas Nermey, *Folha de S.Paulo,* 12/06/1998, Caderno "Mais!", p. 4-5.

300 E o simbolizam muito adequadamente. Conforme a observação arguta de Manuel Castells, como todas as grandes burocracias, que tendem a tornar-se autônomas, sobrepondo-se aos poderes que as constituem, a burocracia do FMI, geralmente identificada ao imperialismo de Washington, é, na verdade, mais realista do que o rei. Porque realmente acredita na ortodoxia monetarista e no *laissez faire* social, age de boa-fé, independentemente de qualquer comando, em nome de uma racionalidade estritamente econômica. Nas palavras de Castells:

os técnicos do FMI não atuam sob orientação dos governos que os indicam, ou dos cidadãos que os custeiam, mas como cirurgiões convictos que removem com perícia os resquícios de controles políticos sobre as forças do mercado. Ao fazê-lo, podem desencadear profundo ressentimento

Com métodos confusos e propostas até conflitantes, como difusas e complexas são as ameaças contemporâneas à paz e à segurança das pessoas, os movimentos sociais e organizações não governamentais, que acompanharam os estados no Rio de Janeiro, Viena, Cairo, Copenhague, Beijing e Istambul, vêm traçando, assim, novos itinerários e agendas, de iniciativa própria, para expressar suas reivindicações na forma de protestos. Não têm para isso o respaldo ostensivo da ONU ou de qualquer outra organização internacional governamental, mas contam com evidente simpatia nos meios acadêmicos e políticos antes ditos progressistas – além dos grupos "alternativos" – norte-americanos e de outros países. Contam, especialmente, com a certeza da divulgação de seus atos pelos *media*, fato que, se não chega a conferir legitimidade às ações, representa elemento necessário ao êxito de qualquer campanha.

Os ensejos para as manifestações se multiplicam[301]. Algumas passeatas e comícios podem efetivamente parecer tão deslocados – como aqueles realizados durante a reunião da Assembleia Geral da OEA, em Windsor, no Canadá, em junho de 2000 – a ponto de soarem sem sentido[302]. As motivações, porém, em certos casos, aprofundam-se com lógica explícita. Na descrição do militante negro norte-americano Van Jones, advogado formado em Yale e membro de ONG baseada em São Francisco, por exemplo, os problemas da globalização não se resumem àqueles expostos em

entre cidadãos de todo o mundo, que sentem o impacto dessas instituições globais em suas vidas, passando ao largo de seus estados-nações obsoletos (*op. cit.*, p. 269 – minha tradução).

301 O jornal *San Francisco Chronicle,* em sua edição de 23/07/2000, sob o título "Global Unrest", relacionava dez eventos variados, em diversas localidades de países e continentes distintos (América do Norte, Europa e Austrália), entre novembro de 1999 e setembro de 2000, objeto de manifestações já realizadas ou programadas (caderno "Sunday", p. 1).

302 Sem a explicitação – que li na imprensa norte-americana – de que os manifestantes desejavam assinalar sua rejeição à Área de Livre Comércio das Américas, as passeatas e protestos, bastante limitados, realizados durante a Assembleia Geral da OEA em Windsor, eram para mim, efetivamente, ininteligíveis. Daí não me ter soado descabida a crítica despiciente de *O Estado de S. Paulo* aos "*globe-trotters* do contra", em editorial de 07/06/2000.

Seattle por trabalhadores sindicalizados e ecologistas. Residem também nas práticas policiais agressivas enfrentadas pelas minorias étnicas. Em suas palavras traduzidas: "Cada vez se aplica mais dinheiro nos aparatos de segurança (policial), e menos nas redes de segurança social ou na educação"[303]. Daí a determinação de sua organização antidiscriminatória de aderir à série de protestos.

Havendo idealizado, para a Rio-92, o *slogan* "Pense globalmente, aja localmente", os movimentos sociais mais variados e as ONGs de todos os tipos pareceriam ter decidido agora dar maior ênfase ao reverso da medalha: "pensar localmente e agir globalmente". Essa é a impressão que se depreende da análise de Fareed Zakaria (entre muitas outras similares), ao afirmar na *Newsweek*, que o episódio de Seattle configuraria um "novo tipo de política", pelo qual os grupos militantes passam a perseguir no nível supranacional aquilo que não conseguem obter no espaço nacional[304]. Na verdade, a consciência das implicações de políticas e práticas globais sobre as aspirações locais é bem mais antiga, anterior à década de 1990, e já havia levado esses grupos e movimentos a atuarem no exterior de diversas maneiras. Foi essa consciência que os impulsionara a sugerir e incentivar as conferências da ONU. Levara-os, também, a ampliar e fortalecer sua presença, mais ou menos permanente, junto às organizações internacionais, inclusive as financeiras, como *lobbies* ou grupos de pressão[305]. Sua opção mais recente por formas de "ação direta", acordes com a tradição norte-americana de resistência e "desobediência civil", não constitui, portanto, "um novo tipo

303 *Apud* Robert Salladay, "In training for summer protests", *San Francisco Examiner*, 07/05/2000.

304 Fareed Zakaria, "After the storm passes", *Newsweek*, 13. dez. 1999, p. 40.

305 O professor Elenaldo Celso Teixeira registra que desde 1997 um grupo de trabalho de ONGs (GTONG) sobre o Banco Mundial iniciou discussões – inconclusivas – com diretores do Banco sobre a falta de transparência de suas discussões a respeito de políticas macroeconômicas, fato que já não ocorre no nível nacional graças aos parlamentos e às pressões sobre eles exercida ("Participação cidadã na sociedade civil global", *Lua Nova*, n. 46, 1999, p. 147).

de política". É, sim, ao que tudo indica, uma nova estratégia, de maior repercussão, complementar aos esforços de persuasão institucionais domésticos e exteriores. Tampouco seu objetivo seria o de simplesmente "confrontar a globalização", mas sim o de evitar seus aspectos desumanos[306].

9.6. Uma nova cultura?

Não obstante seus defeitos intrínsecos e seus aspectos mais agressivos, é possível encarar a nova movimentação de "ação direta" da sociedade civil de uma maneira distinta do que tem sido dito com maior frequência. Certa ou errada na sua maneira de agir, ela pelo menos demonstra que, contrariamente ao que se supunha, as sociedades ditas "pós-modernas" não se tornaram apolíticas, voltadas para o próprio umbigo, indiferentes aos destinos extracomunitários, nem descartaram a solidariedade como caminho do universalismo. O próprio entusiasmo das ONGs com as conferências da ONU já era sintoma positivo nessa mesma direção. Se a eficácia política das novas manifestações de rua tem sido relativamente fraca, e a econômica quase nula, não é improvável que elas venham a contribuir, pela ótica da cultura, para a realização das recomendações nelas adotadas.

Quando os jovens de Berkeley e São Francisco, Paris, Milão e Berlim, Praga, São Paulo e Rio de Janeiro, juntamente com muitos outros centros, levantaram-se contra o "sistema", na década de

306 Pelo que declara Lori Wallach, diretora da *Public Citizen's Global Trade Watch*, identificada pela revista *Foreign Policy* como principal responsável pela mobilização contra a OMC em Seattle e pela suspensão do "Acordo Mundial sobre Investimentos" (de iniciativa dos países desenvolvidos, negociado no âmbito da OCDE, "to protect the corporations from the governments"), os desafios que a resistência civil pretende enfrentar são ambiciosos e não se limitam às instâncias comerciais e financeiras. Por ela resumidos filosoficamente na noção de que o "déficit de democracia" observado na economia global não é necessário nem aceitável, os propósitos dispersos visariam, no conjunto, a eliminar esse "déficit", de maneira a assegurar proteção aos países e populações vulneráveis. E se os grupos reivindicantes se afiguram tão diversificados, é porque todos eles, em seus campos específicos, ou os temas em torno dos quais se identificam, são afetados pela globalização nos termos em que está posta ("Lori's war", entrevista a Moisés Naím, *Foreign Policy*, primavera de 2000, p. 29-55).

1960, as manifestações também pareciam baderna. É verdade que a resistência norte-americana nessa época tinha de início, por fim precípuo a retirada dos Estados Unidos do Vietnã, enquanto no Brasil e na Tchecoslováquia a oposição era ao autoritarismo e ao totalitarismo. Mas a *chienlit* de Paris (na expressão de De Gaulle), em maio de 1968, era muito mais confusa do que na Seattle de hoje, assim como o foi na Alemanha, na Itália e em todo o Ocidente desenvolvido. No entanto, o "sistema" foi substancialmente alterado nos países democráticos, no curto e no médio prazo: a Guerra do Vietnã encerrou-se sem a vitória do mais forte; os negros se impuseram com força política sem precedente; as mulheres fortaleceram-se e expandiram seu movimento em escala planetária; os estados nacionais passaram a reconhecer os direitos de minorias antes praticamente invisíveis; as sociedades civis ganharam novas formas de organização e ativismo; as identidades se tornaram veículos de ação social.

É verdade que, no Brasil, como em outras sociedades sob regimes autoritários, 1968 foi também o ano da repressão recrudescida. Esta, em muitos casos, prolongou-se por quase – ou mais de – vinte anos. Mas, se, para quem os vive, vinte anos parecem uma eternidade, o que são duas décadas perante os ciclos longos da História? Não foram as manifestações brasileiras de 1968 uma pré-encenação dos movimentos pela anistia, pelas eleições diretas, pela redemocratização e pelos direitos humanos? O maio de 1968 em Praga, esmagado por tanques soviéticos em agosto, não prefigurou em quase vinte anos a Revolução de Veludo? A onda redemocratizante da segunda parte dos anos 80 teria sido tão vigorosa sem os ensaios dos anos 60-70 e o fermento contracultural que eles destilaram? A extensão da noção de uma cidadania consciente a segmentos antes negligenciados nas sociedades – supostamente homogêneas ou assumidamente

heterogêneas – teria ocorrido sem as denúncias veementes às opressões majoritárias?

Quem sabe a "ação direta" atual, tão confusa e dispersiva, no epicentro das forças globalizantes, não venha a contribuir para a "desconstrução" do individualismo imperante em favor de uma cultura global diferente, mais acorde com os objetivos das conferências sociais do que a mera "desregulamentação" econômica? Seattle, afinal, foi também uma forma de *Djihad*, menos desfocada e menos virulenta do que aquelas como tal reconhecidas. Quem sabe essa linha espontânea de protesto não venha de alguma forma auxiliar os líderes democráticos de boa-fé a transformarem em ação efetiva e cooperativa as ideias que têm discutido para uma "governança progressista", logrando incorporar às mudanças político-sociais necessárias as grandes corporações?[307] Quem sabe essas manifestações tão confusas não estejam começando a influir numa mudança maior da ideologia dominante? Mais consensuais do que o "Consenso de Washington" foram as declarações e programas de ação dos encontros mundiais promovidos pela ONU.

Se os diversos itinerários de mobilização democrática, oficial e não oficial, iniciados antes, mas fortalecidos nos anos 90, convergirem de alguma maneira para dar aos temas globais o tratamento idealizado na "década das conferências", o espaço cósmico da Terra talvez se torne menos asfixiante e o espaço humano da vida, menos ameaçador. Não parece totalmente impossível que, pela "ação direta" das sociedades civis ou por autoconvencimento lógico dos detentores dos recursos, a "mão

307 A ideia de uma "governança progressista", que substituiu a expressão "terceira via" de que falava o primeiro-ministro britânico Tony Blair, foi o tema de dois seminários que reuniram chefes de Estado e governo democráticos – entre os quais o presidente Fernando Henrique Cardoso – com afinidades de percepções, para discussões informais em Florença, em novembro de 1999, e em Berlim, em junho de 2000. Outros encontros sequenciais estão previstos.

direita" dos estados, de que fala Bourdieu, compreenda que sem se articular com a "mão esquerda" a situação permanecerá demasiado explosiva. Para essa compreensão não é imprescindível que todos se tornem filantropos assistencialistas ou humanistas metafísicos. Muitas ONGs e empresas, com ou sem apoio dos governos, já se vêm articulando pragmaticamente para a realização de projetos importantes na escala micro. São estes que têm obtido sucessos em contexto tão desfavorável. O interesse numa articulação mais ampla, de efeitos não imediatistas, que modifique o contexto, é também dos detentores dos recursos, seja pela necessidade de segurança para o funcionamento do mercado, seja pela aspiração natural, liberal e capitalista, de procurar aumentá-lo.

O "manual de utopia" composto pelas conferências sociais nos documentos adotados não propunha à atuação dos estados e sociedades civis violência de qualquer tipo. De uma forma ou de outra, com a globalização, ela agora está presente em todos os cantos do mundo, menos em conflitos entre as civilizações do que em manifestações infracivilizacionais. Eliminá-la nas circunstâncias vigentes é claramente impossível. Talvez esses documentos, conceituais e recomendatórios, ainda se transformem, algum dia, em seu melhor antídoto. Para isso é necessário que sejam verdadeiramente encampados, por um lado como cartilha de políticas, por outro, com maior disseminação, como guia de cobranças legítimas e manual de participação construtiva, no local e no global.

BIBLIOGRAFIA

ABRAMOVAY, Miriam. "Uma conferência entre colchetes", *Estudos Feministas*, v. 3, n. 1, Rio de Janeiro: IFCS/UFRJ, PPCIS/UERJ, 1995.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Relações internacionais e política externa do Brasil*, Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1998.

ALMINO, João. *Naturezas mortas:* a filosofia política do ecologismo, Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão e Instituto de Pesquisas de Relações Internacionais, 1993.

AMORIM, Celso. "A OMC pós-Seattle", *Política Externa*, v. 8, n. 4, São Paulo: Paz e Terra, mar./abr./maio 2000.

ANNAN, Kofi. *Discurso na Abertura da 54ª sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas,* United Nations Press Release SG/SM/7136, 20/9/1999.

ANNAN, Kofi. "Foreword" to the 1998 Unicef Annual Report, New York, 1998.

BARBER, Benjamin. *Jihad versus McWorld*, New York: Ballantine Books, 1996.

BARNES, Barry. "Thomas Kuhn", In: SKINNER, Quentin. *The return of grand theory in the human sciences*, Cambridge: Canto, 1985.

BARSTED, Leila Linhares. "O direito internacional e o movimento de mulheres", *Estudos Feministas*, v. 3, n. 1, Rio de Janeiro: IFCS/UFRJ, PPCIS/UERJ, 1995.

BERQUÓ, Elza. "Apresentação" do *Relatório da Conferência Mundial sobre População e Desenvolvimento (Cairo, 5-13 de setembro de 1994)*, edição brasileira, trad. rev. Sônia Correa, Comissão Nacional de População e Desenvolvimento e Fundo das Nações Unidas para População, s.d.

BERQUÓ, Elza. "Do Cairo em diante, km 80", *O Estado de S. Paulo*, 13/3/1999.

BOHLEN, Celestine. "Turkey: a model of political disarray", *International Herald Tribune*, 15-16/6/1996.

BOURDIEU, Pierre. *Contrafogos:* táticas para enfrentar a invasão neoliberal, trad. Lucy Magalhães, Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1998.

BOUTROS-GHALI, Boutros. *Discurso de Abertura da Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Social em Copenhague*, Nações Unidas, 1994.

COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR, Meio Ambiente e Minorias, Câmara dos Deputados. *Tradução da Agenda 21, feita pelo Ministério das Relações Exteriores e o Pnuma,* Centro de Documentação e Informação, Coordenação de Publicações, Brasília, 1995.

CANÇADO TRINDADE, Antonio Augusto. *Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos*, v. I e II, Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1997 e 1999.

CANÇADO TRINDADE, Antonio Augusto (ed.). *Direitos Humanos, Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente*, San José de Costa Rica: IIDH/BID, 1995.

CANÇADO TRINDADE, Antonio Augusto. *Direitos humanos e meio ambiente:* paralelo dos sistemas de proteção internacional, Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1993.

CANÇADO TRINDADE, Antonio Augusto. *Memória da Conferência Mundial de Direitos Humanos*, Cadernos do IPRI n. 10, Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão, Instituto de Pesquisas de Relações Internacionais e Organização dos Estados Americanos, 1994.

CARDOSO, Fernando Henrique. "Governança progressiva para o século XXI", *Política Externa*, v. 8, n. 3, São Paulo: Paz e Terra, dez./jan./fev. 2000.

CARDOSO, Ruth. "Discurso de Beijing", In: Conselho Nacional dos Direitos da Mulher e Nações Unidas, *IV Conferência Mundial sobre a Mulher – Beijing, China – 1995*, Rio de Janeiro: Fiocruz, 1996.

CASTELLS, Manuel. *The power of identity – The information age*: economy society and culture, v. II, Oxford: Blackwell, 1997.

CHEMILLIER-GENDREAU, Monique. *Humanité et souverainetés:* essai sur la fonction du droit international, Paris: La Découverte, 1995.

CHIAPPIN, José R. Novaes. "O paradigma de Huntington e o realismo político", *Lua Nova,* n. 34, Cedec, São Paulo, 1994.

COHEN, Michael A; RUBLE, Blair A.; TULCHIN, Joseph S. e ARLAND, Allison M. (ed.). *Preparing for the urban future:* global pressures and local forces, Washington: The Woodrow Wilson Center Press, 1996.

COMISSÃO NACIONAL DE POPULAÇÃO E DESENVOLVIMENTO – CNPD e Fundo de População das Nações Unidas – Fnuap, *Tradução do Relatório da Conferência Mundial sobre População e Desenvolvimento (Cairo, 5-13 de setembro de 1994)*, trad. rev. Sônia Correa, s.d.

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA MULHER E NAÇÕES UNIDAS. *IV Conferência Mundial sobre a Mulher – Beijing, China – 1995*, Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 1996.

CORREA, Sônia. "Beijing – histórias e geografias – um primeiro balanço", *Jornal da Abong*, 13/12/1995.

DARCY DE OLIVEIRA, Miguel. *Cidadania e globalização:* a política externa brasileira e as ONGs, Brasília: Instituto Rio Branco, Fundação Alexandre de Gusmão e Centro de Estudos Estratégicos, 1999.

DARCY DE OLIVEIRA, Rosiska. "Igualdade, desenvolvimento e paz", *Estudos Feministas*, v. 3, n. 1, Rio de Janeiro: IFCS/UFRJ, PPCIS/UERJ, 1995.

DARCY DE OLIVEIRA, Rosiska. "O século XXI começou em Pequim", In: Conselho Nacional dos Direitos da Mulher e Nações Unidas, *IV Conferência Mundial sobre a Mulher – Beijing, China - 1995*, Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 1996.

D'SOUZA, Dinesh. "The billionaire next door", *Forbes* (edição especial *America's 400 Richest People*), out. 1999.

FONSECA JR, Gelson. *A legitimidade e outras questões internacionais*, São Paulo: Paz e Terra, 1998.

FOUCAULT, Michel. *Les mots et les choses:* une archéologie des sciences humaines, Paris: Gallimard, 1966.

FOUCAULT, Michel. "What is enlightenment?", trad. Catherine Porter, In: RABINOW, Paul, (ed.) *The Foucault Reader*, Nova York: Pantheon Books, 1984.

FRANCO, Leonor. *Discurso do Brasil em Plenário da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento*, Cairo, 06.09.1994, texto datilografado.

FRANCO, Leonor. *Surveiller et punir:* naissance de la prison, Paris: Gallimard, 1975.

FREEMAN, Jack e GUPTE, Pranay. *All of Us – births and a better life:* population, development and environment in a globalized world. Selections from the pages of *The Earth Times*, New York: Earth Times Books, 1999.

FUKUYAMA, Francis. "The end of history?", *The National Interest*, Summer 1989.

FUKUYAMA, Francis. *The end of history and the last man*, New York: Free Press, 1992.

FUKUYAMA, Francis. "No décimo aniversário de 'O Fim da História?'", trad. Patrícia de Queiroz Carvalho Zimbres, *Política Externa*, v. 8, n. 2, São Paulo: Paz e Terra, set. 1999.

GREGORI, José. *Algumas reflexões sobre os direitos humanos no Brasil*, Governo Federal, Ministério da Justiça, Secretaria de Estado dos Direitos Humanos e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Brasília, 1999.

GUILLEBAUD, Jean-Claude. *La trahison des lumières*, Paris: Éditions du Seuil, 1995.

HIMMELFARB, Gertrud *et al*. Respostas a Fukuyama "No décimo aniversário do 'Fim da História?'", *Política Externa*, v. 8, n. 2, São Paulo: Paz e Terra, set. 1999.

HUNTINGTON, Samuel P. "The clash of civilizations?", *Foreign Affairs*, Summer 1993.

HUNTINGTON, Samuel P. "Civilizações ou o quê? Paradigmas do mundo pós-Guerra Fria", trad. Lúcia Boldini, *Política Externa*, v. 2, n. 4, São Paulo: Paz e Terra, mar./abr./maio 1994.

HUNTINGTON, Samuel P. *The clash of civilizations and the remaking of world order*, New York: Simon & Schuster, *1996*.

HURRELL, Andrew. "Sociedade internacional e governança global", *Lua Nova,* n. 46, Cedec, São Paulo, 1999.

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR SUSTAINED DEVELOPMENT (IISD), *Earth Negotiations Bulletin*, v. 6, n. 39, 14/9/1994.

JOHNSON, Stanley P. *World population:* turning the tide, three decades of progress, Graham & Trotman/Martinus Nijhoff, 1994.

KANT, Immanuel. "Respuesta a la pregunta: Qué es Ilustración?", trad. Agapito Maestre e José Romagosa, In: MAESTRE, Agapito, org., *Qué es Ilustración*, Madrid: Tecnos, 1993.

KANT, Immanuel. *Projet de paix perpétuelle*, trad. J.-J. Barrère e C. Roche, Paris: Nathan, 1991.

KEPPEL, Giles. *La revanche de Dieu:* chrétiens, juifs et musulmans à la reconquête du monde, Paris: Éditions du Seuil, 1991.

KONRAD ADENAUER STIFTUNG. *O difícil caminho para a justiça social*, Centro de Estudos, Coleção Debates, ano 1995, n. 7, São Paulo.

KONRAD ADENAUER STIFTUNG. *Relatório da ONU sobre a Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Social (*trad. Sperber S. C. Ltda. e Nikolaus Karwinsky), Centro de Estudos, Coleção Traduções, ano 1995, n. 8, São Paulo.

KOUCHNER, Bernard. *Le malheur des autres*, Paris: Éditions Odile Jacob, 1991.

KOSKENNIEMI, Martti. "The limits of international law", In: KOUFA, Kalliopi (ed.). *Might and right in international relations*, Institute of International Public Law and International Relations of Thessaloniki, Thesaurus Acroasium, v. XXVIII, Atenas e Tessalônica: Sakkoulas Publications, 1999.

KUHN, Thomas. *The structure of scientific revolutions*, Chicago e Londres: University of Chicago Press, 1996 (3ª edição).

LAFER, Celso. "A informação e o saber", *Folha de São Paulo*, Caderno Mais!, 11/2/1996.

LAFER, Celso. *Comércio, desarmamento, direitos humanos:* reflexões sobre uma experiência diplomática, São Paulo: Paz e Terra, 1999.

LAFER, Celso. "A ONU e os direitos humanos", *Estudos Avançados*, v. 9, n. 25, São Paulo: USP, set. dez. 1995.

LAFER, Celso. "Perspectivas e possibilidades da inserção internacional do Brasil", *Política Externa,* v. 1, n. 3, São Paulo: Paz e Terra, dez./jan./fev. 1992.

LAFER, Celso. "Prefácio" a LINDGREN-ALVES, José Augusto. *Os direitos humanos como tema global*, Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, São Paulo: Perspectiva, 1994.

LAFER, Celso. "A soberania e os direitos humanos", *Lua Nova*, n. 35, Cedec, São Paulo, 1995.

LAFER, Celso e FONSECA JR., Gelson. "Questões para a diplomacia no contexto internacional das polaridades indefinidas (notas analíticas e algumas sugestões)", In: FONSECA JR., Gelson e NABUCO DE CASTRO, Sérgio Henrique, (org.). *Temas de Política Externa Brasileira - II*, v. 1, Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, São Paulo: Paz e Terra, 1994.

LAGOS, Ricardo. Entrevista à revista *Veja*, ano 33, n. 10, 08/3/2000.

LAMPREIA, Luiz Felipe. *Diplomacia brasileira:* palavras, contextos e razões, Rio de Janeiro: Lacerda Editores, 1999.

LINDGREN-ALVES, José Augusto. "Os direitos humanos como objetivo e instrumento", *Carta Internacional* n. 34, São Paulo: USP/ Funag, dez. 1995.

LINDGREN-ALVES, José Augusto. *Os direitos humanos como tema global*, Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, São Paulo: Perspectiva, 1994.

LINDGREN-ALVES, José Augusto. *A arquitetura internacional dos direitos humanos*, São Paulo, FTD, 1997.

LINDGREN-ALVES, José Augusto. "1995 – Os direitos humanos em sursis", *Lua Nova*, n. 35, Cedec, São Paulo, 1995.

LINDGREN-ALVES, José Augusto. "A Declaração dos Direitos Humanos na pós-modernidade". In: BOUCAULT, Carlos Eduardo de Abreu e ARAÚJO, Nádia de, (org.). *Os direitos humanos e o direito internacional*, Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

LYOTARD, Jean-François. *La condition postmoderne – rapport sur le savoir*, Paris: Éditions du Minuit, 1979.

MARX, Karl. "On the Jewish question". *In:* MCLELLAN, David, (ed.). *Karl Marx – Selected writings*, Oxford University Press, 1977.

MEADOWS, Donella *et al*. *The limits to growth*, New York: New American Library, 1972.

MINC, Alain. *Le nouveau Moyen Âge*, Paris: Gallimard, 1993.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – Relatório da delegação brasileira -1992*, Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão e Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 1993.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Relatório inicial brasileiro relativo ao Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos de 1966*, Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão e Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 1994.

MELLO, Kátia. "Efeito Pinochet – Justiça espanhola investiga três ex-ditadores e militares ligados à repressão", revista *Isto É*, n. 1.592, 5/4/2000.

MONTORO, Franco. "Inconsciência dos fatos", *Jornal do Brasil*, 27/3/1995.

MOUBARAK, Hosni. Discurso na abertura da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento, *Le Progrès Egyptien*, 6/9/1994.

ONISHI, Norimitsu. "African dictator faces trial where he once took refuge", *The New York Times*, 1/3/2000.

PINHEIRO, Paulo Sérgio e MESQUITA NETO, Paulo. "Programa Nacional de Direitos Humanos: avaliação do primeiro ano e perspectivas", *Estudos Avançados*, v. 11, n. 30, São Paulo: USP, 1997.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Governo Fernando Henrique Cardoso. *Programa Nacional de Direitos Humanos*, Brasília, Ministério da Justiça, 1996.

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. *Relatório do Brasil para a Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento - Cairo 1994*, Brasília, dez. 1993.

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. *Relatório nacional brasileiro à Cúpula Mundial do Desenvolvimento Social - Copenhague 1995*, Brasília, 1995.

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. *Relatório geral sobre a mulher na sociedade brasileira - IV Conferência Mundial sobre a Mulher - Ação para igualdade, desenvolvimento e paz - Pequim 1995*, Brasília, 1994.

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. *Relatório nacional brasileiro à Segunda Conferência Mundial das Nações Unidas sobre os Assentamentos Humanos - Habitat-II - Istambul, 1996*, Brasília, 1996.

RICUPERO, Rubens. "Mudança de discurso", *Folha de S.Paulo*, 3/10/1999.

RICUPERO, Rubens. "De Seattle a Bancoc: a globalização em crise", *Panorama da Conjuntura Internacional*, ano 2, n. 5, São Paulo: USP, mai. jun. 2000.

RUBARTH, Ernesto Otto. *A diplomacia brasileira e os temas sociais:* o caso da saúde, Brasília, Instituto Rio Branco, Fundação Alexandre de Gusmão, Centro de Estudos Estratégicos, 1999.

SABOIA, Gilberto Vergne. "Um improvável consenso: a Conferência Mundial de Direitos Humanos e o Brasil", *Política Externa*, v. 2, n. 3, São Paulo, Paz eTerra, dez. 1993.

SACHS, Ignacy. "Em busca de novas estratégias de desenvolvimento", *Estudos Avançados,* v. 9, n. 25, São Paulo, USP, set. dez. 1995.

SALLADAY, Robert. "In training for summer protests", *San Francisco Examiner*, 7/5/2000.

SAFFIOTI, Heleieth I. B. "Enfim sós: Brasil rumo a Pequim", *Estudos Feministas*, v. 3, n. 1, Rio de Janeiro, IFCS/UFRJ, PPCIS/UERJ, 1995.

SMART, Barry. *Postmodernity*, Londres e Nova York, Routledge, 1993.

SOARES, Vera. "O contraditório e ambíguo caminho para Beijing", *Estudos Feministas*, v. 3, n. 1, Rio de Janeiro, IFCS/UFRJ, PPCIS/Uerj, 1995.

SOCOLOVSKY, James. "War crimes trial fouses on mass rapes", *San Francisco Examiner*, 20/3/2000.

SOROS, George. *The crisis of global capitalism*. New York: Public Affairs, 1998.

STIGLITZ, Joseph. "O pós-consenso de Washington", trad. Thomas Nermey, *Folha de S.Paulo*, Caderno Mais!, 12/6/1998.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. "Participação cidadã na sociedade civil global", *Lua Nova*, n. 46, São Paulo: Cedec, 1999.

TOWSEND, Peter. "Will the rich countries pay more attention to problems in their own backyard", In: UNITED NATIONS. *Social policy & social progress*, New York, 1996.

VILLA, Rafael Duarte. "A segurança global multidimensional", *Lua Nova*, n. 46, São Paulo: Cedec, 1999.

UNDP. *Human development report 1995*, New York e Oxford: Oxford University Press, 1995.

UNDP. *Human development report 1996*, New York e Oxford: Oxford University Press, 1996.

UNDP. *Human development report 2000*, New York e Oxford: Oxford University Press, 2000.

UNICEF. Tradução da Declaração Mundial sobre a Sobrevivência, a Proteção e o Desenvolvimento da Criança e o Plano de Ação para sua Implementação, Brasília, 1990.

UNICEF. *Situação mundial da infância 1996*, Brasília, 1996.

UNICEF. *Situação mundial da infância 1997*, Brasília, 1997.

UNICEF. *The state of the world's children 1998*, New York e Oxford, 1998.

UNICEF. *1998 annual report*, New York, 1998.

UNICEF. *The state of the world's children 1999*, New York, 1999.

UNICEF. *The World Summit for Children – a Unicef contribution to the World Summit for Children*, Nova York, 1990.

UNITED NATIONS. *An agenda for peace:* preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping (Boutros Boutros-Ghali - documento A/47/277 - S/24111), 1992.

UNITED NATIONS. *A guide to Agenda 21:* a global partnership, Genebra: Unced, mar. 1992.

UNITED NATIONS. *Analytical tools for the study of the draft Programme of Action of the International Conference on Population and Development*, Nova York: ICPD Secretariat, 1994.

UNITED NATIONS. *Final act of the International Conference on Human Rights,* Teheran, 22 April to 13 May 1968.

UNITED NATIONS. *Report of the Fourth World Conference on Women* (documento A/CONF.177/20), 1995.

UNITED NATIONS. *Report of the International Conference on Population and Development* (documento A/CONF.171/13), 1994.

UNITED NATIONS. *Report of the Latin-American and Caribean Regional Meeting in preparation for the World Conference on Human Rights* (documento A/CONF.157/LACRM/15), 1993.

UNITED NATIONS. *Report of the Preparatory Committee for the World Conference on Human Rights- Third Session* (documento A/CONF.157/PC/54), 1992.

UNITED NATIONS. *Report of the Secretary-General on the work of the Organization* (Kofi Annan - documento A/54/1), 1999.

UNITED NATIONS. *Report of the United Nations Conference on Environment and Development* (documento A/CONF.151/26 e anexos), 1992.

UNITED NATIONS. *Report of the United Nations Conference on the Human Environment held at Stockholm, 7-16 June 1972* (documento A/CONF.48/14), 1972.

UNITED NATIONS. *Report of the World Conference on Human Rights* (documento A/CONF.157/24), 1993.

UNITED NATIONS. *Report of the World Summit on Social Development* (documento A/CONF.166/9), 1995.

UNITED NATIONS. *Social policy & social progress, Special issue on the Social Summit*, Nova York, 1996.

UNITED NATIONS. *The United Nations and human rights, 1945--1993*, Nova York, UN Department of Public Information, 1995.

UNITED NATIONS. *World Declaration on the Survival, Protection and Development of Children and Plan of Action for Implementing the World Declaration on the Survival, Protection and Development of Children in the 1990s*, New York, 1990.

UNITED NATIONS. "Why a conference on cities?", *Backgrounder – Habitat-II*, 1995.

WALLACH, Lori. "Lori's war", entrevista a Moisés Naím, *Foreign Policy*, Spring 2000.

WILHEIM, Jorge. "Introduction: les problèmes de la ville dans une période de transition", *Revue Internationale des Sciences Sociales, 147 – Villes de l'avenir: la gestion des transformations sociales*, Unesco/Érès, mar. 1996.

WILHEIM, Jorge. "Istambul: ajuste econômico ou transição social?", *Folha de S.Paulo*, 30/1/1995.

WILHEIM, Jorge. *O caminho para Istambul:* memórias de uma conferência da ONU, São Paulo: Paz e Terra, 1998.

WOMEN'S CAUCUS IN COPENHAGEN. *Stepping stones from Copenhagen to Beijing'95*, texto datilografado, 8/3/1995.

ZAKARIA, Fareed. "After the storm passes", *Newsweek*, 13/12/1999.

ANEXOS
TEXTOS DAS DECLARAÇÕES

A) DECLARAÇÃO MUNDIAL SOBRE A SOBREVIVÊNCIA, A PROTEÇÃO E O DESENVOLVIMENTO DA CRIANÇA

1. Nosso objetivo como participantes do Encontro de Cúpula pela Criança é o de assumir um compromisso conjunto e fazer um veemente apelo universal: dar a cada criança um futuro melhor.
2. A criança é inocente, vulnerável e dependente. Também é curiosa, ativa e cheia de esperança. Seu universo deve ser de alegria e paz, de brincadeiras, de aprendizagem e crescimento. Seu futuro deve ser moldado pela harmonia e pela cooperação. Seu desenvolvimento deve transcorrer à medida que amplia suas perspectivas e adquire novas experiências.
3. Mas para muitas crianças a realidade da infância é muito diferente.

O desafio

4. Todos os dias um número incontável de crianças no mundo inteiro estão expostas a perigos que dificultam seu crescimento e seu desenvolvimento. Elas sofrem profundamente, vitimadas pela guerra e pela violência, pela discriminação

racial, pelo *apartheid*, pela agressão, pelas ocupações e anexações estrangeiras; como crianças refugiadas, forçadas a abandonar seus lares e suas raízes; como deficientes; ou como vítimas da negligência, da crueldade e da exploração.

5. Todos os dias, milhões de crianças sofrem os flagelos da pobreza e da crise econômica – da fome, da falta de um lar, de epidemias e do analfabetismo, da degradação do meio ambiente. Sofrem os graves efeitos dos problemas do endividamento externo e da estagnação do crescimento econômico sustentado e sustentável em muitos países em desenvolvimento, particularmente naqueles menos desenvolvidos.
6. Todos os dias, 40.000 crianças morrem de desnutrição e de doenças, incluindo a Aids, de falta de água limpa e saneamento adequado, e dos efeitos das drogas.
7. São estes os desafios que nós, como líderes políticos, devemos enfrentar.

A oportunidade

8. Juntas, nossas nações possuem os meios e os conhecimentos indispensáveis para proteger a vida e minimizar enormemente o sofrimento da criança, para promover o total desenvolvimento do seu potencial humano, e para conscientizá-la de suas necessidades, de seus direitos e de suas oportunidades. A Convenção sobre os Direitos da Criança proporciona nova oportunidade para que o respeito aos direitos e ao bem-estar da criança seja verdadeiramente universal.
9. Os recentes avanços nas relações políticas internacionais poderão facilitar esta tarefa. A cooperação e a solidariedade internacionais devem possibilitar agora a obtenção de

resultados concretos em muitos campos: revitalizar o crescimento e o desenvolvimento econômicos, proteger o meio ambiente, prevenir a disseminação de doenças que causam morte e incapacitação, e alcançar maior justiça social e econômica. A atual corrente em prol do desarmamento também significa que recursos substanciais poderão ser liberados para projetos não militares. Promover o bem-estar da criança deve ser a mais alta prioridade na realocação desses recursos.

A tarefa

10. A melhoria das condições de saúde e de nutrição da criança é uma obrigação primordial e, também, uma tarefa para a qual existem soluções ao nosso alcance. A vida de milhões de meninos e meninas pode ser salva, todos os dias, porque as causas dessas mortes são facilmente evitáveis. A mortalidade infantil é inaceitavelmente alta em muitas partes do mundo, mas pode ser radicalmente reduzida com a utilização de medidas conhecidas e de fácil acesso.
11. É preciso dar maior proteção, cuidado e apoio às crianças deficientes, assim como a outras crianças que vivem em circunstâncias particularmente difíceis.
12. O fortalecimento do papel desempenhado pela mulher, em geral, e a garantia de igualdade de direitos beneficiarão as crianças do mundo inteiro. As meninas devem receber tratamento e oportunidades iguais às dos meninos, desde o nascimento.
13. Atualmente mais de 100 milhões de crianças não recebem sequer educação escolar básica e dois terços desse total são meninas. Proporcionar educação básica e alfabetização

para todos é uma das mais valiosas contribuições ao desenvolvimento de todas as crianças.

14. Meio milhão de mães morrem a cada ano de causas relacionadas ao parto. A maternidade sem riscos deve ser promovida de todas as maneiras possíveis. O planejamento familiar responsável e o espaçamento entre partos devem ser enfatizados. A família, como grupo fundamental e ambiente natural para o crescimento e o bem-estar da criança, deve receber toda a proteção e a assistência necessárias.
15. Todas as crianças devem ter a oportunidade de encontrar a própria identidade, e de realizar-se plenamente, num ambiente seguro e de proteção, proporcionado por sua família e por todas as pessoas comprometidas com seu bem-estar. Devem ser preparadas para uma vida responsável dentro de uma sociedade livre. Desde a mais tenra idade, devem ser incentivadas a participar da vida cultural da sociedade em que vivem.
16. As condições econômicas continuarão a exercer forte influência no destino da criança, especialmente nas nações em desenvolvimento. Em favor do futuro da criança, é urgentemente necessário assegurar ou reativar o crescimento e o desenvolvimento econômico sustentados e sustentáveis em todos os países, assim como continuar a dar urgente atenção a uma solução imediata, ampla e duradoura aos problemas da dívida externa com que se defrontam os países devedores em desenvolvimento.
17. Essas tarefas exigem esforço contínuo e conjugado de todas as nações, através da ação nacional e da cooperação internacional.

O compromisso

18. O bem-estar da criança exige ação política no mais alto nível. Estamos determinados a empreender essa ação.

19. Comprometemo-nos aqui solenemente a dar a mais alta prioridade aos direitos da criança, à sua sobrevivência, à sua proteção e ao seu desenvolvimento. Isto também assegurará o bem-estar de todas as sociedades.

20. Concordamos em agir conjuntamente, em cooperação internacional – assim como em nossos respectivos países. Comprometemo-nos agora a cumprir um programa de dez pontos para a proteção da criança e para a melhoria de sua condição de vida:

    1. Trabalharemos para promover o mais rapidamente possível a ratificação e a implementação da Convenção sobre os Direitos da Criança. Devem ser lançados em todo o mundo programas de incentivo à divulgação de informações sobre os direitos da criança, que levem em consideração os diversos valores culturais e sociais dos diferentes países.

    2. Trabalharemos em prol de um esforço consistente de ação em níveis nacional e internacional por melhores condições de saúde da criança, pela promoção do atendimento pré-natal e pela redução da mortalidade infantil em todos os países e entre todos os povos. Promoveremos o fornecimento de água limpa a todas as comunidades, para todas as suas crianças, assim como o acesso universal ao saneamento básico.

    3. Trabalharemos por condições mais favoráveis de crescimento e de desenvolvimento da criança, por meio de medidas para a erradicação da fome, da desnutrição

e da inanição, minimizando, assim, o trágico sofrimento de milhões de crianças num mundo que dispõe dos meios para alimentar todos os seus cidadãos.

4. Trabalharemos para fortalecer o papel e a condição da mulher. Promoveremos o planejamento familiar responsável, o espaçamento entre partos, o aleitamento materno e a maternidade sem riscos.

5. Trabalharemos pela valorização do papel da família como responsável pela criança, apoiaremos os esforços dos pais, de outros responsáveis e das comunidades no amparo à criança desde os primeiros anos da infância até a adolescência. Reconhecemos, também, as necessidades especiais das crianças que se encontram separadas de suas famílias.

6. Trabalharemos por programas de redução do analfabetismo, e que garantam oportunidades educacionais para todas as crianças, independentemente de sua origem e sexo; que preparem a criança para o trabalho produtivo e para as oportunidades de aprendizagem para toda a vida, isto é, pela educação profissionalizante, e que permitam que a criança cresça até a idade adulta num contexto cultural e social propício e protetor.

7. Trabalharemos para melhorar as condições de vida de milhões de crianças que vivem em circunstâncias particularmente difíceis: as vítimas do *apartheid* e da ocupação estrangeira; os órfãos e os meninos e meninas de rua, e os filhos de trabalhadores migrantes; as crianças refugiadas e as vítimas de desastres naturais e provocados pelo homem; as deficientes e as maltratadas; as socialmente marginalizadas e as exploradas. As crianças refugiadas precisam ser auxiliadas para que encontrem

novas raízes. Trabalharemos pela proteção especial às crianças trabalhadoras, e pela abolição do trabalho infantil ilegal. Daremos o melhor de nós mesmos para garantir que a criança não se torne vítima do flagelo das drogas ilícitas.

8. Trabalharemos com empenho para proteger a criança do flagelo da guerra, e tomaremos medidas para evitar outros conflitos armados, a fim de lhe garantir, em todos os lugares, um futuro pacífico e seguro. Promoveremos os valores da paz, da compreensão e do diálogo na educação infantil. As necessidades essenciais da criança e de sua família precisam ser protegidas, mesmo durante a guerra e em áreas atingidas pela violência. Solicitamos que sejam observados períodos de tranquilidade e corredores de paz, para beneficiar as crianças onde a guerra e a violência ainda perduram.
9. Trabalharemos por medidas comuns de proteção ao meio ambiente, em todos os níveis, de forma que todas as crianças possam ter um futuro mais seguro e sadio.
10. Trabalharemos por um combate global à pobreza, que traz benefícios imediatos ao bem-estar da criança. A vulnerabilidade e as necessidades especiais da criança dos países em desenvolvimento e, em particular, dos países menos desenvolvidos, merecem prioridades. Mas o crescimento e o desenvolvimento precisam ser promovidos em todas as nações, por meio de uma ação nacional e de cooperação internacional. Isto exige a transferência de recursos adicionais adequados aos países em desenvolvimento, assim como melhores termos de comercialização, maior liberalização do comércio e medidas para reduzir a dívida. Isto também implica medidas de ajuste estrutural que promovam o crescimento econômico mundial, em

especial nos países em desenvolvimento, assegurando o bem-estar dos setores mais vulneráveis da população, particularmente das crianças.

Próximos passos

21. O Encontro de Cúpula pela Criança coloca-nos o desafio de empreender uma ação. Concordamos em aceitar esse desafio.
22. Entre os parceiros que procuramos, voltamo-nos especialmente para as próprias crianças. Fazemos um apelo para que elas também participem desse esforço.
23. Procuramos também o apoio das Nações Unidas, assim como de outras organizações internacionais e regionais, num esforço universal para a promoção do bem-estar da criança. Pedimos um maior engajamento das organizações não governamentais na complementação dos esforços nacionais e da ação internacional conjunta neste campo.
24. Decidimos adotar e implementar um Plano de Ação como base para empreendimentos nacionais e internacionais mais específicos. Apelamos a todos os nossos colegas para que o endossem. Estamos preparados para fornecer os recursos para fazer face a esses compromissos, como parte das prioridades de nossos planos nacionais.
25. Fazemos isto não apenas pela atual geração, mas por todas as gerações futuras. Não existe tarefa mais nobre do que dar a todas as crianças um futuro melhor.

Nova York, 30 de setembro de 1990.

B) DECLARAÇÃO DO RIO SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO

A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, tendo-se reunido no Rio de Janeiro, de 3 a 21 de junho de 1992, reafirmando a Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, adotada em Estocolmo em 16 de junho de 1972, e buscando avançar a partir dela, com o objetivo de estabelecer uma nova e justa parceria global mediante a criação de novos níveis de cooperação entre os estados, os setores-chave da sociedade e os indivíduos, trabalhando com vistas à conclusão de acordos internacionais que respeitem os interesses de todos e protejam a integridade do sistema global de meio ambiente e desenvolvimento, reconhecendo a natureza interdependente e integral da Terra, nosso lar, proclama:

Princípio 1

Os seres humanos estão no centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável. Têm direito a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza.

Princípio 2

Os estados, de conformidade com a Carta das Nações Unidas e com os princípios do direito internacional, têm o direito soberano de explorar seus próprios recursos segundo suas próprias políticas de meio ambiente e desenvolvimento, e a responsabilidade de assegurar que atividades sob sua jurisdição ou controle não causem danos ao meio ambiente de outros estados ou de áreas além dos limites da jurisdição nacional.

Princípio 3

O direito ao desenvolvimento deve ser exercido, de modo a permitir que sejam atendidas equitativamente as necessidades de desenvolvimento e de meio ambiente das gerações presentes e futuras.

Princípio 4

Para alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental deve constituir parte integrante do processo de desenvolvimento, e não pode ser considerada isoladamente deste.

Princípio 5

Todos os estados e todos os indivíduos, como requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável, devem cooperar na tarefa essencial de erradicar a pobreza, de forma a reduzir as disparidades de padrões de vida e melhor atender às necessidades da maioria da população do mundo.

Princípio 6

Será dada prioridade especial à atuação e às necessidades especiais dos países em desenvolvimento, em particular dos países menos desenvolvidos e daqueles ecologicamente mais

vulneráveis. Ações internacionais na área do meio ambiente e do desenvolvimento devem também atender aos interesses e às necessidades de todos os países.

Princípio 7

Os estados devem cooperar, em espírito de parceria global, para a conservação, proteção e restauração da saúde e da integridade do ecossistema terrestre. Considerando as diversas contribuições para a degradação ambiental global, os estados têm responsabilidades comuns, porém diferenciadas. Os países desenvolvidos reconhecem a responsabilidade que lhes cabe na busca internacional do desenvolvimento sustentável, tendo em vista as pressões exercidas por suas sociedades sobre o meio ambiente global e as tecnologias e recursos financeiros que controlam.

Princípio 8

Para alcançar o desenvolvimento sustentável e uma qualidade de vida mais elevada para todos, os estados devem reduzir e eliminar padrões insustentáveis de produção e consumo e promover políticas demográficas adequadas.

Princípio 9

Os estados devem cooperar com vistas ao fortalecimento da capacitação endógena para o desenvolvimento sustentável, pelo aprimoramento da compreensão científica por meio do intercâmbio de conhecimentos científicos e tecnológicos, e mediante a intensificação do desenvolvimento, da adaptação, da difusão e da transferência de tecnologias, incluindo as tecnologias novas e inovadoras.

Princípio 10

A melhor maneira de tratar questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo deve ter acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações sobre materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar em processos de tomada de decisões. Os estados devem facilitar e estimular a conscientização e a participação pública, colocando a informação à disposição de todos. Deve ser propiciado acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que diz respeito à compensação e reparação de danos.

Princípio 11

Os estados devem adotar legislação ambiental eficaz. As normas ambientais, os objetivos e as prioridades de gerenciamento devem refletir o contexto ambiental e de meio ambiente a que se aplicam. As normas aplicadas por alguns países podem resultar inadequadas para outros, em particular para os países em desenvolvimento, acarretando custos sociais e econômicos injustificados.

Princípio 12

Os estados devem cooperar na promoção de um sistema econômico internacional aberto e favorável, propício ao crescimento econômico e ao desenvolvimento sustentável em todos os países, de modo a possibilitar o tratamento mais adequado dos problemas da degradação ambiental. Medidas de política comercial para fins ambientais não devem constituir um meio de discriminação arbitrária ou injustificável ou restrição disfarçada ao

comércio internacional. Devem ser evitadas ações unilaterais para o tratamento de questões ambientais fora da jurisdição do país importador. Medidas destinadas a tratar de problemas ambientais transfronteiriços ou globais devem, na medida do possível, basear-se no consenso internacional.

Princípio 13

Os estados devem desenvolver legislação nacional relativa à responsabilidade e à indenização das vítimas de poluição e outros danos ambientais. Os estados devem ainda cooperar de forma expedita e determinada para o desenvolvimento de normas de direito ambiental internacional relativas à responsabilidade e à indenização por efeitos adversos dos danos ambientais causados, em áreas fora de sua jurisdição, por atividades dentro de sua jurisdição ou sob seu controle.

Princípio 14

Os estados devem cooperar de modo efetivo para desestimular ou prevenir a realocação ou transferência para outros estados de quaisquer atividades ou substâncias que causem degradação ambiental grave ou que sejam prejudiciais à saúde humana.

Princípio 15

De modo a proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deve ser amplamente observado pelos estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza cientifica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.

Princípio 16

As autoridades nacionais devem procurar promover a internacionalização dos custos ambientais e o uso de instrumentos econômicos, tendo em vista que o poluidor deve, em princípio, arcar com o custo decorrente da poluição, com a devida atenção no interesse público sem provocar distorções no comércio e nos investimentos internacionais.

Princípio 17

A avaliação de impacto ambiental, como instrumento nacional, deve ser empreendida para as atividades planejadas que possam vir a ter impacto negativo considerável sobre o meio ambiente, e que dependam de uma decisão de autoridade nacional competente.

Princípio 18

Os estados devem notificar imediatamente outros estados de quaisquer desastres naturais ou de outras emergências que possam gerar efeitos nocivos súbitos sobre o meio ambiente destes últimos. Todos os esforços devem ser empreendidos pela comunidade internacional para auxiliar os estados afetados.

Princípio 19

Os estados fornecerão, oportunamente, aos estados potencialmente afetados, notificação prévia e informações relevantes sobre atividades que possam vir a ter considerável impacto transfronteiriço negativo sobre o meio ambiente, e devem consultar- se com estes tão logo quanto possível e de boa-fé.

Princípio 20

As mulheres desempenham papel fundamental na gestão do meio ambiente e no desenvolvimento. Sua participação plena

é, portanto, essencial para a promoção do desenvolvimento sustentável.

Princípio 21

A criatividade, os ideais e a coragem dos jovens do mundo devem ser mobilizados para criar uma parceria global com vistas a alcançar o desenvolvimento sustentável e assegurar um futuro melhor para todos.

Princípio 22

Os povos indígenas e suas comunidades, bem como outras comunidades locais, têm papel fundamental no gerenciamento ambiental e no desenvolvimento, em virtude de seus conhecimentos e práticas tradicionais. Os estados devem reconhecer e apoiar adequadamente sua identidade, cultura e interesses e oferecer condições para sua efetiva participação no atingimento do desenvolvimento sustentável.

Princípio 23

O meio ambiente e os recursos naturais dos povos submetidos a opressão, dominação e ocupação devem ser protegidos.

Princípio 24

A guerra é, por definição, contrária ao desenvolvimento sustentável. Os estados devem, por conseguinte, respeitar o direito internacional aplicável à proteção do meio ambiente em tempos de conflito armado, e cooperar para seu envolvimento progressivo, quando necessário.

Princípio 25

A paz, o desenvolvimento e a proteção ambiental são interdependentes e indivisíveis.

Princípio 26

Os estados devem solucionar todas as suas controvérsias ambientais de forma pacífica, utilizando-se dos meios apropriados, de conformidade com a Carta das Nações Unidas.

Princípio 27

Os estados e os povos devem cooperar de boa-fé e imbuídos de um espírito de parceria para a realização dos princípios consubstanciados nesta Declaração, e para o desenvolvimento progressivo do direito internacional no campo do desenvolvimento sustentável.

C) DECLARAÇÃO DE VIENA SOBRE OS DIREITOS HUMANOS[308]

1. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos reafirma o compromisso solene de todos os estados de promover o respeito universal e a observância e proteção de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais de todos, em conformidade com a Carta das Nações Unidas, outros instrumentos relacionados aos direitos humanos e o direito internacional. A natureza universal desses direitos e liberdades não admite dúvidas.

Nesse contexto, o fortalecimento da cooperação internacional na área dos direitos humanos é essencial para a plena realização dos propósitos das Nações Unidas.

Os direitos humanos e as liberdades fundamentais são direitos naturais de todos os seres humanos; sua proteção e promoção são responsabilidades primordiais dos governos.

2. Todos os povos têm direito à autodeterminação. Em virtude desse direito, determinam livremente sua condição política e promovem livremente seu desenvolvimento econômico, social e cultural.

308 Reproduz-se aqui apenas a parte declaratória da Declaração e Programa de Ação de Viena, que, conforme explicitado no capítulo 4 *supra*, é um único documento dividido em três partes: Preâmbulo, Parte I (Declaração) e Parte II (Programa de Ação).

Levando em consideração a situação particular dos povos submetidos à dominação colonial ou outras formas de dominação estrangeira, a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos reconhece o direito dos povos de tomar medidas legítimas, em conformidade com a Carta das Nações Unidas, para garantir seu direito inalienável à autodeterminação. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos considera que a negação do direito à autodeterminação constitui uma violação dos direitos humanos e assinala a importância da efetiva realização desse direito.

De acordo com a Declaração sobre os Princípios do Direito Internacional concernentes às Relações Amigáveis e à Cooperação entre Estados em conformidade com a Carta das Nações Unidas, nada do que foi exposto acima será entendido como uma autorização ou encorajamento a qualquer ação que possa desmembrar ou prejudicar, total ou parcialmente, a integridade territorial ou unidade política de estados soberanos e independentes que se conduzam de acordo com o princípio da igualdade de direitos e autodeterminação dos povos e que possam, assim, dotados de um governo representativo do povo como um todo, pertencente ao território, sem nenhuma forma de distinção.

3. Devem ser adotadas medidas internacionais eficazes para garantir e monitorar a aplicação das normas de direitos humanos a povos submetido a ocupação estrangeira, bem como medidas jurídicas eficazes contra a violação de seus direitos humanos, de acordo com as normas de direitos humanos e com o direito internacional, particularmente a Convenção de Genebra sobre a Proteção de Civis em Tempos de Guerra, de 14 de agosto de 1949, e outras normas aplicáveis do direito humanitário.

4. A promoção e proteção de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais devem ser consideradas como um objetivo prioritário das Nações Unidas, em conformidade com seus

propósitos e princípios, particularmente o propósito da cooperação internacional. No contexto desses propósitos e princípios, a promoção e proteção de todos os direitos humanos constituem uma preocupação legítima da comunidade internacional. Os órgãos e agências especializados relacionados com os direitos humanos devem, portanto, reforçar a coordenação de suas atividades com base na aplicação coerente e objetiva dos instrumentos internacionais de direitos humanos.

5. Todos os direitos humanos são universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados. A comunidade internacional deve tratar os direitos humanos globalmente de forma justa e equitativa, em pé de igualdade e com a mesma ênfase. As particularidades nacionais e regionais devem ser levadas em consideração, assim como os diversos contextos históricos, culturais e religiosos, mas é dever dos estados promover e proteger todos os direitos humanos e liberdades fundamentais, independentemente de seus sistemas políticos, econômicos e culturais.

6. Os esforços do sistema das Nações Unidas para garantir o respeito universal e a observância de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais de todos contribuem para a estabilidade e bem-estar necessários às relações pacíficas e amistosa entre as nações e para melhorar as condições de paz e segurança e o desenvolvimento social e econômico, em conformidade com a Carta das Nações Unidas.

7. O processo de promoção e proteção dos direitos humanos deve ser desenvolvido em conformidade com os propósitos e princípios da Carta das Nações Unidas e com o direito internacional.

8. A democracia, o desenvolvimento e o respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais são conceitos interdependentes que se reforçam mutuamente. A democracia se

baseia na vontade livremente expressa pelo povo de determinar seus próprios sistemas políticos, econômicos, sociais e culturais e em sua plena participação em todos os aspectos de sua vida. Nesse contexto, a promoção e proteção dos direitos humanos e liberdades fundamentais, em níveis nacional e internacional, devem ser universais e incondicionais. A comunidade internacional deve apoiar o fortalecimento e a promoção da democracia e o desenvolvimento e o respeito aos direitos humanos e liberdades fundamentais no mundo inteiro.

9. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos reafirma que os países menos desenvolvidos comprometidos com processos de democratização e reformas econômicas, muitos dos quais situam-se na África, devem ter o apoio da comunidade internacional para terem êxito em sua transição para a democracia e no desenvolvimento econômico.

10. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos reafirma o direito ao desenvolvimento, conforme estabelecido na Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, como um direito universal e inalienável e parte integrante dos direitos humanos fundamentais.

Como afirma a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, a pessoa humana é o sujeito central do desenvolvimento.

Embora o desenvolvimento facilite a realização de todos os direitos humanos, a falta de desenvolvimento não poderá ser invocada como justificativa para se limitarem direitos humanos internacionalmente reconhecidos.

Os estados devem cooperar uns com os outros para garantir o desenvolvimento e eliminar obstáculos ao mesmo. A comunidade internacional deve promover uma cooperação internacional eficaz visando à realização do direito ao desenvolvimento e à eliminação de obstáculos ao desenvolvimento.

O progresso duradouro necessário à realização do direito ao desenvolvimento exige políticas eficazes de desenvolvimento em nível nacional, bem como relações econômicas equitativas e um ambiente econômico favorável em nível internacional.

11. O direito ao desenvolvimento deve ser realizado de modo a satisfazer equitativamente as necessidades ambientais e de desenvolvimento de gerações presentes e futuras. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos reconhece que a prática de descarregar ilicitamente substâncias e resíduos tóxicos e perigosos constitui uma grave ameaça em potencial aos direitos de todos à vida e à saúde.

Consequentemente, a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos apela a todos os estados para que adotem e implementem vigorosamente as convenções existentes sobre o descarregamento de produtos e resíduos tóxicos e perigosos e para que cooperem na prevenção do descarregamento ilícito.

Todas as pessoas têm o direito de desfrutar dos benefícios do progresso científico e de suas aplicações. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos observa que determinados avanços, principalmente na área das ciências biomédicas e biológicas, podem ter consequências potencialmente adversas para a integridade, dignidade e os direitos humanos do indivíduo, e apela à cooperação internacional para que se garanta pleno respeito aos direitos humanos e à dignidade nessa área de interesse universal.

12. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos insta à comunidade internacional que empreenda todos os esforços para ajudar a aliviar a carga da dívida externa dos países em desenvolvimento, visando a complementar os esforços dos governos desses países para garantir plenamente os direitos econômicos, sociais e culturais de seus povos.

13. Os estados e as organizações internacionais, em regime de cooperação com organizações não governamentais, devem criar condições favoráveis nos níveis nacional, regional e internacional para garantir o pleno e efetivo exercício dos direitos humanos. Os estados devem eliminar todas as violações de direitos humanos e suas causas, bem como os obstáculos à realização desses direitos.

14. A existência generalizada de situações de extrema pobreza inibe o pleno e efetivo exercício dos direitos humanos; a comunidade internacional deve continuar atribuindo alta prioridade a medidas destinadas a aliviar e finalmente eliminar situações dessa natureza.

15. O respeito aos direitos humanos e liberdades fundamentais, sem distinções de qualquer espécie, é uma norma fundamental do direito internacional dos direitos humanos. A rápida e abrangente eliminação de todas as formas de racismo e discriminação racial, da xenofobia e da intolerância associada a esses comportamentos deve ser uma tarefa prioritária para a comunidade internacional. Os governos devem tomar medidas eficazes para preveni-las e combatê--las. Os grupos, instituições, organizações intergovernamentais e não governamentais e indivíduos devem intensificar seus esforços de cooperação e coordenação de atividades contra esses males.

16. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos saúda o progresso alcançado no sentido de pôr fim ao *aparheid* e solicita à comunidade internacional e ao sistema das Nações Unidas que prestem auxílio nesse processo.

A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos também deplora os persistentes atos de violência que têm por objetivo frustrar o desmantelamento pacífico do *apartheid*.

17. Os atos, métodos e práticas terroristas em todas as suas formas e manifestações, bem como os vínculos existentes entre alguns países e o tráfico de drogas são atividades que visam à destruição dos direitos humanos, das liberdades fundamentais

e da democracia e que ameaçam a integridade territorial e a segurança dos países, desestabilizando governos legitimamente constituídos. A comunidade internacional deve tomar as medidas necessárias para fortalecer a cooperação na prevenção e combate ao terrorismo.

18. Os direitos humanos das mulheres e das meninas são inalienáveis e constituem parte integral e indivisível dos direitos humanos universais. A plena participação das mulheres, em condições de igualdade, na vida política, civil, econômica, social e cultural nos níveis nacional, regional e internacional e a erradicação de todas as formas de discriminação sexual são objetivos prioritários da comunidade internacional.

A violência de gênero e todas as formas de assédio e exploração sexual, inclusive as resultantes de preconceito cultural e o tráfico de pessoas, são incompatíveis com a dignidade e o valor da pessoa humana e devem ser eliminadas. Pode-se conseguir isso por meio de medidas legislativas, ações nacionais e cooperação internacional nas áreas do desenvolvimento econômico e social, da educação, da maternidade segura e assistência de saúde e do apoio social.

Os direitos humanos das mulheres devem ser parte integrante das atividades das Nações Unidas na área dos direitos humanos, que devem incluir a promoção de todos os instrumentos de direitos humanos relacionados à mulher.

A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos insta todos os governos, instituições e organizações governamentais e não governamentais a intensificarem seus esforços em prol da proteção e promoção dos direitos humanos da mulher e da menina.

19. Considerando a importância da promoção e proteção dos direitos das pessoas pertencentes a minorias e a contribuição dessa promoção e proteção à estabilidade política e social dos estados onde vivem, a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos

reafirma a obrigação dos estados de garantir a pessoas pertencentes a minorias o pleno e efetivo exercício de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais, sem qualquer forma de discriminação e em plena igualdade perante a lei, em conformidade com a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas Pertencentes a Minorias Nacionais, Étnicas, Religiosas e Linguísticas.

As pessoas pertencentes a minorias têm o direito de desfrutar de sua própria cultura, de professar e praticar sua própria religião e de usar seu próprio idioma privadamente ou em público, com toda a liberdade e sem qualquer interferência ou forma de discriminação.

20. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos reconhece a dignidade inerente e a contribuição singular dos povos indígenas ao desenvolvimento e à pluralidade da sociedade e reafirma vigorosamente o compromisso da comunidade internacional em relação ao bem-estar econômico, social e cultural desses povos e ao seu direito a usufruir dos frutos do desenvolvimento sustentável. Os estados devem garantir a plena e livre participação de povos indígenas em todos os aspectos da sociedade, particularmente nas questões que lhes dizem respeito. Considerando a importância da promoção e proteção dos direitos dos povos indígenas e a contribuição dessa promoção e proteção à estabilidade política e social dos estados onde vivem, os estados devem tomar medidas positivas e harmonizadas, em conformidade com o direito internacional, para garantir o respeito a todos os direitos humanos e liberdades fundamentais dos povos indígenas em bases iguais e não discriminatórias, reconhecendo o valor e a diversidade de suas distintas identidades, culturas e formas de organização social.

21. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, acolhendo positivamente a pronta ratificação da Convenção sobre os Direitos da Criança por parte de um grande número de estados e observando o reconhecimento dos direitos humanos das

crianças na Declaração Mundial sobre a Sobrevivência, Proteção e Desenvolvimento das Crianças e no Plano de Ação adotado na Cúpula Mundial sobre a Criança, insta à ratificação universal da Convenção até 1995 e a sua efetiva implementação por todos os estados-partes mediante a adoção de todas as medidas legislativas, administrativas e de outra natureza que se façam necessárias, bem como mediante a alocação do máximo possível de recursos disponíveis. A não discriminação e o interesse superior das crianças devem ser considerados fundamentais em todas as atividades dirigidas à infância, levando na devida consideração a opinião dos próprios interessados. Os mecanismos e programas nacionais e internacionais de defesa e proteção da infância devem ser fortalecidos, particularmente em prol de uma maior defesa e proteção das meninas, das crianças abandonadas, das crianças de rua, das crianças econômica e sexualmente exploradas, inclusive as que são vítimas da pornografia e prostituição infantis e da venda de órgãos, das crianças acometidas por doenças, entre as quais a síndrome da imunodeficiência adquirida, das crianças refugiadas e deslocadas, das crianças detidas, das crianças em situações de conflito armado, bem como das crianças que são vítimas da fome, da seca e de outras emergências. Deve-se promover a cooperação e solidariedade internacionais com vistas a apoiar a implementação da Convenção e os direitos da criança devem ser prioritários em todas as atividades das Nações Unidas na área dos direitos humanos.

A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos assinala também que o pleno e harmonioso desenvolvimento da personalidade dos meninos e das meninas exige que eles cresçam em um ambiente familiar que merece, por essa razão, mais proteção.

22. Atenção especial deve ser prestada às pessoas portadoras de deficiências, visando a assegurar-lhes um tratamento não

discriminatório e equitativo no campo dos direitos humanos e liberdades fundamentais, garantindo sua plena participação em todos os aspectos da sociedade.

23. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos reafirma que todas as pessoas, sem qualquer distinção, têm direito a solicitar e gozar de asilo político em outros países em caso de perseguição, bem como a retornar a seu próprio país. Nesse particular, assinala a importância da Declaração Universal dos Direitos Humanos, da Convenção de 1951 sobre a Condição dos Refugiados, de seu Protocolo de 1967 e dos instrumentos regionais. Expressa seu reconhecimento aos estados que continuam a aceitar e acolher grande número de refugiados em seus territórios e ao Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados pela dedicação com que desempenha sua tarefa. Expressa também seu reconhecimento ao Organismo de Obras Públicas e Socorro das Nações Unidas para Refugiados Palestinos no Oriente Próximo.

A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos reconhece que violações flagrantes de direitos humanos, particularmente aquelas cometidas em situações de conflito armado, representam um dos múltiplos e complexos fatores que levam ao deslocamento de pessoas.

Em vista da complexidade da crise mundial dos refugiados, a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos reconhece, em conformidade com a Carta das Nações Unidas e com os instrumentos internacionais pertinentes e em sintonia com o espírito de solidariedade internacional e com a necessidade de compartilhar responsabilidades, que a comunidade internacional deve adotar um planejamento abrangente em seus esforços para coordenar atividades e promover uma maior cooperação com países e organizações pertinentes nessa área, levando em consideração o mandato do Alto Comissariado das Nações

Unidas para os Refugiados. Esse planejamento deve incluir o desenvolvimento de estratégias que abordem as causas e os efeitos dos movimentos de refugiados e de outras pessoas deslocadas, o fortalecimento das medidas preparatórias e de mecanismos de resposta para emergências, a concessão de proteção e assistência eficazes, levando em consideração as necessidades especiais das mulheres e das crianças, e a identificação de soluções duradouras, preferencialmente mediante a repatriação voluntária de refugiados em condições de segurança e dignidade, incluindo soluções como aquelas adotadas pelas conferências internacionais sobre refugiados. Nesse contexto, a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos salienta as responsabilidades dos estados, particularmente no que diz respeito aos países de origem.

À luz de tal abordagem global, a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos ressalta a importância de se prestar atenção especial, particularmente por meio de organizações intergovernamentais e humanitárias, e de se encontrarem soluções duradouras para a questão das pessoas deslocadas internamente, incluindo seu retorno voluntário e reabilitação.

Em conformidade com a Carta das Nações Unidas e com os princípios do direito humanitário, a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos assinala também a importância e necessidade da assistência humanitária às vítimas de todos os desastres, sejam eles naturais ou produzidos pelo homem.

24. É extremamente importante que se enfatize a promoção e proteção dos direitos humanos de pessoas pertencentes a grupos que se tornaram vulneráveis, como o dos trabalhadores migrantes, visando à eliminação de todas as formas de discriminação contra os mesmos e ao fortalecimento e implementação mais eficaz dos instrumentos de direitos humanos existentes. Os estados têm a obrigação de criar e manter mecanismos nacionais adequados,

particularmente nas áreas de educação, saúde e apoio social, para promover e proteger os direitos das pessoas em setores vulneráveis de suas populações e garantir a participação das pessoas desses setores interessadas na busca de soluções para seus problemas.

25. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos afirma que a pobreza extrema e a exclusão social constituem uma violação da dignidade humana e que devem ser tomadas medidas urgentes para se ter um conhecimento maior do problema da extrema pobreza e suas causas, particularmente aquelas relacionadas ao problema do desenvolvimento, visando a promover os direitos humanos das camadas mais pobres, a pôr fim à pobreza extrema e à exclusão social e a promover uma melhor distribuição dos frutos do progresso social. É essencial que os estados estimulem a participação das camadas mais pobres no processo decisório das comunidades onde vivem, na promoção dos direitos humanos e nos esforços para combater a extrema pobreza.

26. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos vê com bons olhos o progresso alcançado na codificação dos instrumentos de direitos humanos, que constitui um processo dinâmico e evolutivo, e insta à ratificação universal dos tratados de direitos humanos existentes. Todos os estados devem aderir a esses instrumentos internacionais; e todos os estados devem evitar ao máximo a formulação de reservas.

27. Cada estado deve ter uma estrutura eficaz de recursos jurídicos para reparar infrações ou violações de direitos humanos. A administração de justiça, por meio dos órgãos encarregados de velar pelo cumprimento da legislação e, particularmente, de um poder judiciário e uma advocacia independentes, plenamente harmonizados com as normas consagradas nos instrumentos internacionais dos direitos humanos, é essencial para a realização plena e não discriminatória dos direitos humanos e indispensável

aos processos da democracia e ao desenvolvimento sustentável. Nesse contexto, as instituições responsáveis pela administração da justiça devem ser adequadamente financiadas e a comunidade internacional deve oferecer um nível mais elevado de assistência técnica e financeira às mesmas. Cabe às Nações Unidas estabelecer, como prioridade, programas especiais de serviços de consultoria com vistas a uma administração de justiça forte e independente.

28. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos expressa sua consternação diante do registro de inúmeras violações de direitos humanos, particularmente na forma de genocídio, "limpeza étnica" e violação sistemática de mulheres em situações de guerra, que criam êxodos em massa de refugiados e pessoas deslocadas. Ao mesmo tempo que condena firmemente essas práticas abomináveis, a conferência reitera seu apelo para que os autores desses crimes sejam punidos e essas práticas imediatamente interrompidas.

29. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos expressa profunda preocupação com as violações de direitos humanos registradas em todas as partes do mundo, em desrespeito às normas consagradas nos instrumentos internacionais de direitos humanos e no direito humanitário internacional, e com a falta de recursos jurídicos suficientes e eficazes para as vítimas.

A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos está profundamente preocupada com as violações de direitos humanos durante conflitos armados, que afetam a população civil, particularmente as mulheres, as crianças, os idosos e os portadores de deficiências. Assim sendo, a conferência apela aos estados e a todas as partes em conflitos armados que observem estritamente o direito humanitário internacional, estabelecido nas Convenções de Genebra de 1949 e previsto em outras normas e princípios do direito internacional, bem como os padrões mínimos

de proteção dos direitos humanos, estabelecidos em convenções internacionais.

A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos reafirma o direito das vítimas à assistência oferecida por organizações humanitárias, como preveem as Convenções de Genebra de 1949 e outros instrumentos pertinentes do direito humanitário internacional, e apela para que o acesso a essa assistência seja seguro e oportuno.

30. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos expressa também sua consternação e condenação diante da persistência, em diferentes partes do mundo, de violações flagrantes e sistemáticas que constituem sérios obstáculos ao pleno exercício de todos os direitos humanos. Essas violações e obstáculos incluem, além da tortura e de tratamentos ou punições desumanos e degradantes, execuções sumárias e arbitrárias, desaparecimentos, detenções arbitrárias, todas as formas de racismo, discriminação racial e *apartheid*, ocupação estrangeira e dominação externa, xenofobia, pobreza, fome e outras formas de negação de direitos econômicos, sociais e culturais, intolerância religiosa, terrorismo, discriminação contra as mulheres e a falta do estado de direito.

31. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos apela aos estados para que não tomem medidas unilaterais contrárias ao direito internacional e à Carta das Nações Unidas que criem obstáculos às relações comerciais entre os estados e impeçam a plena realização dos direitos humanos enunciados na Declaração Universal dos Direitos Humanos e nos instrumentos internacionais de direitos humanos, particularmente o direito de todas as pessoas a um nível de vida adequado à sua saúde e bem-estar, que inclui alimentação e acesso a assistência de saúde, moradia e serviços sociais necessários. A Conferência Mundial sobre Direitos

Humanos afirma que a alimentação não deve ser usada como instrumento de pressão política.

32. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos reafirma a importância de se garantir universalidade, objetividade e não seletividade na consideração de questões relativas a direitos humanos.

33. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos reafirma o dever dos estados, consagrado na Declaração Universal dos Direitos Humanos, no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e em outros instrumentos internacionais de direitos humanos, de orientar a educação no sentido de que a mesma reforce o respeito aos direitos humanos e liberdades fundamentais. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos ressalta a importância de incorporar-se a questão dos direitos humanos nos programas educacionais e solicita aos estados que assim procedam. A educação deve promover o entendimento, a tolerância, a paz e as relações amistosas entre as nações e todos os grupos raciais ou religiosos, além de estimular o desenvolvimento de atividades voltadas para esses objetivos no âmbito das Nações Unidas. Por essa razão, a educação sobre direitos humanos e a divulgação de informações adequadas, tanto de caráter teórico quanto prático, desempenham um papel importante na promoção e respeito aos direitos humanos em relação a todos os indivíduos, sem qualquer distinção de raça, idioma ou religião, e devem ser elementos das políticas educacionais em níveis nacional e internacional. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos observa que a falta de recursos e restrições institucionais podem impedir a realização imediata desses objetivos.

34. Devem ser empreendidos esforços mais vigorosos para auxiliar países que solicitem ajuda no sentido de estabelecerem condições adequadas para garantir a todos os indivíduos o

exercício dos direitos humanos universais e das liberdades fundamentais. Os governos, o sistema das Nações Unidas e outras organizações multilaterais são instados a aumentar consideravelmente os recursos alocados a programas voltados ao estabelecimento e fortalecimento da legislação, das instituições e das infraestruturas nacionais que defendem o estado de direito e a democracia, a assistência eleitoral, a promoção da consciência dos direitos humanos por meio de treinamento, ensino e educação e a participação popular e da sociedade civil.

Devem-se fortalecer e tornar mais eficientes e transparentes os programas de consultoria e cooperação técnica do Centro para os Direitos Humanos, para que os mesmos tornem-se importantes meios de promover maior respeito pelos direitos humanos. Solicita-se aos estados que aumentem suas contribuições a esses programas, promovendo a alocação de mais recursos do orçamento regular das Nações Unidas e por meio de contribuições voluntárias.

35. A plena e efetiva execução das atividades das Nações Unidas voltadas para a promoção e proteção dos direitos humanos deve refletir a elevada importância atribuída aos direitos humanos na Carta das Nações Unidas e a demanda por atividades das Nações Unidas na área dos direitos humanos, conforme o mandato conferido pelos estados-membros. Para esse fim, as atividades das Nações Unidas na área dos direitos humanos devem contar com mais recursos.

36. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos reafirma o importante e construtivo papel desempenhado pelas instituições nacionais na promoção e proteção dos direitos humanos, particularmente no assessoramento das autoridades competentes, na reparação de violações de direitos humanos, na divulgação de informações sobre esses direitos e na educação em direitos humanos.

A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos estimula o estabelecimento e fortalecimento de instituições nacionais, tendo em vista os "princípios relativos ao estatuto das instituições nacionais" e reconhecendo o direito de cada estado de estabelecer a estrutura que melhor convenha às suas necessidades particulares em nível nacional.

37. Os acordos regionais desempenham um papel fundamental na promoção e proteção dos direitos humanos. Eles devem reforçar as normas universais dos direitos humanos consagrados nos instrumentos internacionais de direitos humanos, e sua proteção. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos endossa os esforços que estão sendo empreendidos no sentido de fortalecer esses acordos e melhorar sua eficácia, salientando igualmente a importância da cooperação com as atividades das Nações Unidas na área dos direitos humanos.

A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos reitera a necessidade de se considerar a possibilidade de estabelecer, onde não existam, acordos regionais e sub-regionais visando à promoção e proteção dos direitos humanos.

38. 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 Mundial sobre Direitos Humanos 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. Reconhecendo que a responsabilidade primordial pela adoção de normas cabe aos estados, a conferência aprecia também a contribuição oferecida por organizações não governamentais nesse

processo. Nesse contexto, a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos ressalta a importância da continuidade do diálogo e da cooperação entre governos e organizações não governamentais. As organizações não governamentais e seus membros efetivamente ativos na área dos direitos humanos devem desfrutar dos direitos e liberdades reconhecidos na Declaração Universal dos Direitos Humanos e gozar da proteção da legislação nacional. Esses direitos e liberdades não podem ser exercidos de forma contrária aos propósitos e princípios das Nações Unidas. As organizações não governamentais devem ter liberdade para desempenhar suas atividades na área dos direitos humanos sem interferências, em conformidade com a legislação nacional e em sintonia com a Declaração Universal dos Direitos Humanos.

39. Assinalando a importância de se dispor de informações objetivas, responsáveis e imparciais sobre questões humanitárias e de direitos humanos, a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos incentiva a maior participação dos meios de comunicação de massa nesse esforço, aos quais a legislação nacional deve garantir liberdade e proteção.

D) PRINCÍPIOS DO CAIRO SOBRE POPULAÇÃO E DESENVOLVIMENTO[309]

A implementação das recomendações contidas no Programa de Ação é direito soberano de cada país, em conformidade com as leis nacionais e prioridades de desenvolvimento, com o pleno respeito pelos vários valores religiosos e éticos e pela formação cultural de seu povo, e de acordo com os direitos humanos internacionais universalmente reconhecidos.

A cooperação internacional e a solidariedade universal, guiadas pelos princípios da Carta das Nações Unidas e num espírito de parceria, são decisivas para a melhoria da qualidade de vida dos povos do mundo.

Ao exercer o mandato da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento e seu tema geral, as inter-relações entre população, crescimento econômico sustentado e desenvolvimento sustentável, e em suas deliberações, os participantes se orientaram e continuarão se orientando pela seguinte série de princípios:

309 Os princípios do Cairo correspondem ao capítulo II do Programa de Ação. Conforme assinalado previamente, a Conferência do Cairo de 1994 foi a única que não adotou especificamente uma Declaração.

Princípio 1

Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos. Toda pessoa é titular de todos os direitos e liberdades estabelecidos na Declaração Universal de Direitos Humanos, sem distinção de qualquer natureza, como raça, cor, gênero, língua, religião, opinião política ou outra, origem nacional ou social, propriedade, nascimento ou outra condição. Todos têm direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal.

Princípio 2

Os seres humanos estão no centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável. Têm direito a uma vida saudável e produtiva em harmonia com a natureza. As pessoas são o recurso mais importante e valioso de toda nação. Os países devem assegurar a todos os indivíduos a oportunidade de realizar o máximo de seu potencial. Os indivíduos têm direito a um padrão de vida adequado para si mesmos e suas famílias, inclusive alimentação, vestuário, habitação, água e saneamento.

Princípio 3

O direito ao desenvolvimento é um direito universal e inalienável, faz parte integral dos direitos humanos fundamentais, e a pessoa humana é o sujeito central do desenvolvimento. Embora o desenvolvimento facilite o gozo de todos os direitos humanos, a falta de desenvolvimento não pode ser invocada para justificar restrições aos direitos humanos internacionalmente reconhecidos. O direito ao desenvolvimento deve ser cumprido de modo a atender equitativamente as necessidades em termos de população, desenvolvimento e meio ambiente, tanto das gerações presentes como das futuras.

Princípio 4

A promoção da igualdade e equidade entre os gêneros, e do *empowerment* das mulheres, a eliminação de toda forma de violência contra as mulheres e a garantia de que as mulheres possam controlar sua fecundidade são elementos fundamentais dos programas relacionados com população e desenvolvimento. Os direitos humanos da mulher e da menina são parte inalienável, integral e indivisível dos direitos humanos universais. A participação plena e igual das mulheres na vida civil, cultural, econômica, política e social, nos âmbitos nacional, regional e internacional, e a erradicação de todas as formas de discriminação com base no gênero são objetivos prioritários da comunidade internacional.

Princípio 5

As metas e políticas relacionadas com população são parte integral do desenvolvimento cultural, econômico e social, cujo principal objetivo é melhorar a qualidade de vida de todos os povos.

Princípio 6

O desenvolvimento sustentável como meio de assegurar o bem-estar humano, equitativamente partilhado por todos os povos, hoje e no futuro, exige que as inter-relações entre população, recursos, meio ambiente e desenvolvimento sejam plenamente reconhecidas e convenientemente administradas, estabelecendo-se entre elas um equilíbrio harmonioso e dinâmico. Para se chegar a um desenvolvimento sustentável e a uma melhor qualidade de vida para todos os povos, os estados devem reduzir e eliminar sistemas insustentáveis de produção e de consumo, bem como promover políticas adequadas, inclusive políticas relacionadas com população, visando atender as necessidades das gerações atuais,

sem comprometer a capacidade das futuras gerações de satisfazer as suas próprias.

Princípio 7

Todos os estados e todos os povos devem cooperar na tarefa essencial de erradicar a pobreza, como requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável, com vistas à redução das disparidades de padrões de vida e ao melhor atendimento das necessidades da maioria dos povos do mundo. Uma prioridade especial deve ser dada à situação e às necessidades especiais dos países em desenvolvimento, particularmente dos menos desenvolvidos. Países de economia em transição, como todos os demais países, precisam ser plenamente integrados na economia mundial.

Princípio 8

Toda pessoa tem direito a usufruir do mais alto padrão possível de saúde física e mental. Os estados devem tomar todas as providências devidas para assegurar, com base na igualdade entre homens e mulheres, o acesso universal aos serviços de assistência médica, inclusive os relacionados com a saúde reprodutiva, que inclui o planejamento familiar e a saúde sexual. Programas de assistência à saúde reprodutiva devem prestar a mais ampla variedade de serviços, sem qualquer forma de coerção. Todo casal e indivíduo têm o direito básico de decidir livre e responsavelmente sobre o número e o espaçamento dos seus filhos, assim como dispor da informação, da educação e dos meios necessários para fazê-lo.

Princípio 9

A família é a unidade básica da sociedade e deve ser fortalecida como tal. A família tem o direito de receber proteção e apoio totais.

Em diferentes sistemas culturais, políticos e sociais, há várias formas de família. O casamento deve ser realizado com o livre consentimento dos futuros cônjuges, marido e esposa devendo ser parceiros iguais.

Princípio 10

Toda pessoa tem direito à educação, que será dirigida para o pleno desenvolvimento de recursos humanos, à dignidade e ao potencial humanos, com particular atenção às mulheres e às meninas. A educação deve visar o fortalecimento do respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais, inclusive aquelas referentes à população e ao desenvolvimento. Os melhores interesses da criança serão o princípio orientador dos responsáveis por sua educação e orientação; essa responsabilidade é dos pais em primeiro lugar.

Princípio 11

Todos os estados e famílias devem dar à criança a mais alta prioridade possível. A criança tem direito a padrões de vida adequados ao seu bem-estar, direito aos mais altos padrões possíveis de saúde e direito à educação. A criança tem direito de ser cuidada, orientada e sustentada por pais, famílias e sociedade, e de ser protegida, por medidas legislativas, administrativas, sociais e educacionais adequadas, contra toda forma de violência física ou mental, agressão ou brutalidade, descaso ou tratamento negligente, maus-tratos ou exploração, inclusive venda, tráfico, abuso sexual e tráfico dos seus órgãos.

Princípio 12

Países que recebem migrantes regulares devem lhes dispensar tratamento justo, prestar serviços adequados de bem-estar social

e garantir sua segurança e integridade físicas, levando em conta as circunstâncias e necessidades especiais do país, particularmente dos países em desenvolvimento, e procurando alcançar esses objetivos ou requisitos com relação aos migrantes não documentados, em conformidade com as disposições de convenções, instrumentos e documentos internacionais pertinentes. Os países devem garantir a todos os migrantes todos os direitos humanos básicos nos termos da Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Princípio 13

Toda pessoa tem direito de buscar, em outros países, asilo contra a perseguição e de usufruir desse direito. Os estados têm responsabilidades com relação a refugiados, conforme estabelecido na Convenção de Genebra sobre a Situação dos Refugiados em seu Protocolo de 1967.

Princípio 14

Ao considerar as necessidades em termos de população e desenvolvimento dos povos indígenas, os estados devem reconhecer e apoiar sua identidade, cultura e interesses, e capacitá-los para participar plenamente da vida econômica, política e social do país, principalmente no que diz respeito à sua saúde, educação e bem-estar.

Princípio 15

O crescimento econômico sustentado – no contexto de um desenvolvimento sustentável – e o progresso social requerem que o crescimento se dê numa base geral, oferecendo iguais oportunidades para todas as pessoas. Todos os países devem reconhecer suas responsabilidades comuns, mas diferenciadas. Os países desenvolvidos reconhecem sua responsabilidade na

busca internacional do desenvolvimento sustentável, devendo continuar a intensificar seus esforços para promover o crescimento econômico sustentado e reduzir os desequilíbrios, de tal modo que todos os países sejam beneficiados, principalmente os países em desenvolvimento.

E) DECLARAÇÃO DE COPENHAGUE SOBRE O DESENVOLVIMENTO SOCIAL

1. Pela primeira vez na História, a convite das Nações Unidas, reunimo-nos, na qualidade de chefes de estado e de governo, para reconhecer a importância do desenvolvimento social e do bem-estar da humanidade e para dar a estas metas o mais elevado grau de prioridade agora e pelo século XXI afora.

2. Reconhecemos que a população do mundo tem manifestado, de diferentes maneiras, a necessidade urgente de resolver graves problemas sociais, que afetam todos os países. Nossa tarefa consiste em atacar as causas profundas e estruturais e suas preocupantes consequências, a fim de reduzir a incerteza e a insegurança na vida das pessoas.

3. Reconhecemos que nossas sociedades devem responder de maneira mais eficaz às necessidades materiais e espirituais dos indivíduos, de suas famílias e das comunidades em que vivem nos diferentes países e regiões. Devemos fazê-lo, não somente com carater de urgência, mas também como um compromisso sistemático e inabalável ao longo dos anos vindouros.

4. Estamos convencidos de que a democracia e um bom governo e uma administração transparentes e responsáveis em

todos os setores da sociedade são alicerces indispensáveis para a concretização do desenvolvimento social sustentável e centrado no povo.

5. Compartilhamos a convicção de que o desenvolvimento e a justiça sociais são indispensáveis para a obtenção e manutenção da paz e da segurança em cada nação e entre elas. Em contrapartida, o desenvolvimento social e a justiça social não podem ser atingidos na ausência da paz e segurança ou na ausência de respeito por todos os direitos humanos e liberdades fundamentais. Esta interdependência essencial foi reconhecida 50 anos atrás na Carta das Nações Unidas, tendo, desde então, se tornado cada vez mais forte.

6. Estamos profundamente convencidos de que o desenvolvimento econômico, o desenvolvimento social e a proteção ambiental são componentes interdependentes e de fortalecimento mútuo do desenvolvimento sustentável, o qual é a base de nossos esforços para obtermos melhor qualidade de vida para as pessoas. Um desenvolvimento social equitativo que reconheça que os pobres devem ter o poder necessário para utilizar os recursos ambientais de maneira sustentável, constitui o alicerce necessário para o desenvolvimento social. Reconhecemos, também, que o crescimento econômico sistemático e de base ampla, dentro do contexto de desenvolvimento sustentável, é necessário para se manter o desenvolvimento e a justiça sociais.

7. Reconhecemos, portanto, que o desenvolvimento social é um elemento fundamental das necessidades e aspirações do povo em todo o mundo, assim como das responsabilidades dos governos e de todos os segmentos da sociedade civil. Afirmamos que, tanto em termos econômicos quanto em termos sociais, as políticas e investimentos mais produtivos são aqueles que dão ao povo o poder de maximizar suas capacidades, recursos e oportunidades.

Reconhecemos que o desenvolvimento social e econômico não pode ser assegurado de maneira sustentável sem que haja total participação das mulheres e que a igualdade e a imparcialidade entre homens e mulheres constituem uma prioridade para a comunidade internacional e, como tal, devem estar no centro do desenvolvimento econômico e social.

8. Reconhecemos que as pessoas são o centro de nossos interesses em favor do desenvolvimento social e que têm direito a uma vida saudável e produtiva em harmonia com o ambiente.

9. Reunimo-nos aqui para nos comprometermos, aos nossos governos e países, a elevar o desenvolvimento social em todo o mundo, de modo a que homens e mulheres, principalmente aqueles que vivem na pobreza, possam exercer seus direitos, fazer uso dos recursos e compartilhar as responsabilidades que lhes permitam levar vidas satisfatórias e contribuir para o bem-estar de suas famílias, de suas comunidades e da humanidade. O apoio e a promoção desses esforços devem ser as metas prioritárias da comunidade internacional, especialmente no que se refere às pessoas que sofrem com a pobreza, o desemprego e a exclusão social.

10. Assumimos este solene compromisso, às vésperas do quinquagésimo aniversário das Nações Unidas, com a determinação de apreender as possibilidades excepcionais oferecidas pelo fim da Guerra Fria para se promover o desenvolvimento e a justiça social. Reiteramos e tomamos como guia os princípios da Carta das Nações Unidas e os acordos alcançados em conferências internacionais de relevância, incluindo a Cúpula Mundial pela Criança, realizada em Nova York, em 1990[310]; a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente, realizada no Rio de Janeiro,

310 Vide *First Call for Children,* Nova York, Fundo das Nações Unidas para a Infância, 1990.

em 1992[311]; a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, realizada em Viena, em 1993[312]; a Conferência Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável dos Pequenos Estados Insulares, realizado em Bridgetown, Barbados, em 1994[313]; e a Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento, realizada no Cairo, em 1994[314]. Nessa cúpula, lançamos um novo compromisso com o desenvolvimento social em cada um de nossos países e uma nova era de cooperação internacional entre os governos e os povos, fundamentados em um espírito de parceria, o qual coloca as necessidades, direitos e aspirações do povo no centro de nossas decisões e ações conjuntas.

11. Reunimo-nos aqui em Copenhague, numa cúpula de esperança, compromisso e ação. Reunimo-nos com plena consciência da dificuldade das tarefas que nos esperam, mas com a convicção de que um grande avanço pode, deve e será atingido.

12. Comprometemo-nos com esta Declaração e Programa de Ação, no sentido de intensificar o desenvolvimento social e assegurar o bem-estar humano para todos, em todo o mundo e pelo século XXI afora. Convidamos todas as pessoas de todos os países e condições, assim como a comunidade internacional, ajuntarem-se a nós por esta causa comum.

311 Vide Relatório da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente, Rio de Janeiro, 3-14 de junho de 1992, v.1, Resoluções Adotadas pela Conferência. Nações Unidas, no E.93.1.8 e corrigenda.

312 Vide Relatório da Conferência sobre Direitos Humanos, Viena, 14-25 de junho de 1993 (A/CONF.157/24 (Parte 1).

313 Vide Relatório da Conferência Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável dos Pequenos Estados Insulares, Bridgetown, Barbados, 25 de abril a 6 de maio de 1994. Nações Unidas, no E.94.1, 18 e corrigenda).

314 Vide *Relatório da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento, Cairo, 5 a 13 de setembro de 1994 (A/CONF.171/13 e ad. 1).*

a) Situação social atual e razões da convocação desta Cúpula

13. Observamos que no mundo todo há um aumento da prosperidade para alguns, infelizmente acompanhado da pobreza extrema de outros. Esta contradição gritante é inaceitável e precisa ser remediada com medidas urgentes.

14. A globalização, que é uma consequência do aumento da mobilidade humana, do progresso das comunicações, do grande aumento do comércio e do fluxo de capitais, juntamente com os avanços tecnológicos, abre novas oportunidades ao crescimento econômico sustentado e ao desenvolvimento da economia mundial, particularmente nos países em desenvolvimento. A globalização também permite aos países partilharem experiências e tirarem suas lições dos avanços e dificuldades dos outros, assim como promove o enriquecimento mútuo de seus ideais, valores culturais e aspirações. Ao mesmo tempo, os processos acelerados de mudança e adaptação têm sido acompanhados de um aumento da pobreza, do desemprego e da desintegração social. As ameaças ao bem-estar da humanidade, tais como os riscos ambientais, também têm sido globalizadas. Além do mais, as transformações globais da economia mundial estão causando profunda mudança nos parâmetros de desenvolvimento social em todos os países. O desafio consiste em como administrar esses processos e ameaças de modo a aumentar seus benefícios e mitigar seus efeitos negativos sobre as pessoas.

15. Têm ocorrido avanços em algumas áreas de desenvolvimento social e econômico, entre os quais cabe mencionar os seguintes:

a. A riqueza global das nações multiplicou-se sete vezes nos últimos 50 anos e o comércio internacional cresceu de maneira ainda mais espetacular;

b. A expectativa de vida, a alfabetização e a educação primária, o acesso à assistência básica de saúde, inclusive ao planejamento familiar, têm aumentado na maioria dos países e a média da taxa de mortalidade infantil tem diminuído, inclusive nos países em desenvolvimento;

c. O pluralismo democrático, as instituições democráticas e as liberdades civis fundamentais têm se expandido. Os esforços no sentido da descolonização têm sido muito bem-sucedidos, enquanto que a abolição do *apartheid* é um avanço histórico.

16. Ainda assim, reconhecemos que um número excessivo de pessoas, principalmente mulheres e crianças, estão sujeitas a tensões e privações. A pobreza, o desemprego e a desintegração social acarretam, muito frequentemente, o isolamento, a marginalização e a violência. É cada vez maior a insegurança com a qual muitas pessoas, principalmente aquelas vulneráveis, se deparam em relação ao seu próprio futuro e de seus filhos.

a. Em muitas sociedades, tanto de países desenvolvidos quanto de países em desenvolvimento, o abismo entre ricos e pobres tem aumentado. Apesar de alguns países em desenvolvimento estarem crescendo rapidamente, tem aumentado o abismo entre os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento, principalmente os menos desenvolvidos;

b. Mais de um bilhão de pessoas no mundo vivem em condição de pobreza extrema e a maioria passa fome diariamente. Uma grande proporção, na maioria mulheres, tem acesso limitado à renda, aos recursos, à educação, à assistência médica ou à nutrição, principalmente na África e nos países menos desenvolvidos;

c. Há, também, graves problemas sociais de natureza e magnitude diferentes nos países com economias em transição e naqueles que estão passando por processos de transformações políticas, econômicas e sociais fundamentais;

d. O padrão insustentável de consumo e produção, principalmente nos países industrializados, constituem a principal causa da deterioração contínua do meio ambiente global, o que causa sérias preocupações e agrava a pobreza e as disparidades;

e. O crescimento contínuo da população mundial, sua estrutura e distribuição, sua correlação com a pobreza e com a desigualdade social e a desigualdade entre os gêneros, constituem um desafio para a capacidade de adaptação dos governos, dos indivíduos, das instituições sociais e do ambiente natural;

f. Mais de 120 milhões de pessoas no mundo todo estão oficialmente desempregadas e um número ainda maior estão subempregadas. Um número demasiado grande de jovens, incluindo aqueles com instrução formal, têm pouca esperança de encontrar trabalho produtivo;

g. Um número maior de mulheres do que de homens vivem em pobreza absoluta e o desequilíbrio continua crescendo, acarretando sérias consequências para as mulheres e seus filhos. Recai sobre a mulher uma parte desproporcional dos problemas ao lidar com a pobreza, com a desintegração social, com o desemprego, com a degradação do meio ambiente e com os efeitos da guerra;

h. Uma das mais amplas minorias do mundo, na razão de mais de 1 para 10, é composta de portadores de deficiências, os quais são muito frequentemente forçados à condição

de pobreza, desemprego e isolamento social. Além disso, em todos os países, as pessoas mais idosas podem estar particularmente mais vulneráveis à exclusão social, à pobreza e à marginalização;

i. Milhões de pessoas em todo o mundo são refugiados ou estão deslocadas nos seus próprios países. As trágicas consequências sociais surtem efeito crítico sobre a estabilidade e o desenvolvimento social de suas pátrias, dos países que as hospedam e de suas respectivas regiões.

17. Uma vez que esses problemas têm caráter global e afetam todos os países, reconhecemos claramente que a situação da maioria dos países em desenvolvimento, e, particularmente da África e dos países menos desenvolvidos, é crítica e requer atenção e medidas especiais. Também reconhecemos que esses países, que estão passando por uma transformação política, social e econômica fundamental, inclusive os países em processo de consolidação da paz e da democracia, requerem apoio da comunidade internacional.

18. Os países com economias em transição, que também estão passando por uma transformação política, econômica e social fundamental, também requerem o apoio da comunidade internacional.

19. Outros países que estão passando por uma transformação política, econômica e social fundamental, também requerem o apoio da comunidade internacional.

20. As metas e objetivos do desenvolvimento social requerem esforços contínuos para se reduzir ou eliminar as principais fontes da necessidade e da instabilidade social para a família e a sociedade. Comprometemo-nos a concentrar nosso interesse e atenção prioritária à luta contra as condições mundiais que constituem grave ameaça à saúde, à paz, à segurança e ao bem-estar dos nossos povos. Entre esses males estão a fome crônica, a

desnutrição, os problemas com drogas ilícitas, o crime organizado, a corrupção, a ocupação estrangeira, os conflitos armados, o tráfico ilícito de armas, o terrorismo; a intolerância e a incitação ao ódio racial, étnico, religioso e outros; a xenofobia e as doenças endêmicas, transmissíveis e crônicas. Para esse fim, a coordenação e a cooperação no plano nacional e, em especial nos planos regional e internacional, deveria ser mais fortalecida.

21. Neste contexto, deve ser enfocado o impacto negativo sobre o desenvolvimento provocado pelos excessivos gastos militares, pelo comércio de armas, investimento na produção e aquisição de armas.

22. As doenças transmissíveis constituem um sério problema de saúde em todos os países e são uma das principais causas de morte em todo o mundo. Em muitos casos, sua incidência está aumentando. Essas doenças são uma barreira ao desenvolvimento social, sendo, frequentemente, a causa da pobreza e da exclusão social. A prevenção, o tratamento e o controle destas doenças, que englobam da tuberculose e malária ao vírus da imunodeficiência humana/síndrome da imunodeficiência adquirida (HIV/Aids), devem receber a mais alta prioridade.

23. Podemos continuar a merecer a confiança da população do mundo, somente se considerarmos suas necessidades nossa prioridade. Sabemos que a pobreza, a falta de emprego produtivo e a desintegração social são uma ofensa à dignidade humana. Sabemos, também, que se reforçam negativamente e provocam um desperdício de recursos humanos e uma demonstração da ineficiência no funcionamento dos mercados e das instituições e processos econômicos e sociais.

24. Nosso desafio é estabelecer uma estrutura de desenvolvimento centrada nas pessoas para nos guiar agora e no futuro, para construir uma cultura de cooperação e parceria e para

responder às necessidades imediatas daqueles que são os mais afetados pelo sofrimento humano. Estamos firmemente decididos a enfrentar esse desafio e a promover o desenvolvimento social em todo o mundo.

b) Princípios e metas

25. Nós, chefes de estado e de governo, declaramos que estamos comprometidos com uma visão política, econômica, ética e espiritual em prol do desenvolvimento social, baseada na dignidade humana, nos direitos humanos, na igualdade, no respeito, na paz, na democracia, na responsabilidade e cooperação mútuas, e no total respeito às diversas religiões e valores éticos e às origens culturais das pessoas. Da mesma forma, daremos a mais alta prioridade às políticas e medidas nacionais, regionais e internacionais, à promoção do progresso social, da justiça e da melhoria das condições humanas, com a ampla participação de todos.

26. Para tal finalidade, criaremos um esquema de ação para:

a. Colocar as pessoas no centro do desenvolvimento e direcionar nossas economias para atender às necessidades humanas de maneira mais eficaz;

b. Cumprir nosso dever para com as gerações presentes e futuras, assegurando a igualdade entre as gerações e protegendo a integridade e o uso sustentável de nosso meio ambiente;

c. Reconhecer que, uma vez que o desenvolvimento social é uma responsabilidade nacional, este não pode ser obtido com êxito sem o compromisso e esforços coletivos da comunidade internacional;

d. Integrar políticas econômicas, culturais e sociais de modo que se apoiem mutuamente, e reconhecer a interdependência das esferas de atividades pública e privada;

e. Reconhecer que a obtenção do desenvolvimento social sustentável requer políticas econômicas seguras e de bases amplas;

f. Promover a democracia, a dignidade humana, a justiça e a solidariedade social, no plano nacional, regional e internacional; assegurar a tolerância, a não violência, o pluralismo e a não discriminação, com total respeito à diversidade no interior de cada sociedade e entre elas;

g. Promover a distribuição equitativa da renda e maior acesso aos recursos mediante a equidade e igualdade de oportunidades para todos;

h. Reconhecer a família como célula básica da sociedade, e reconhecer que esta desempenha um papel chave no processo de desenvolvimento social e, como tal, deve ser fortalecida, dando-se atenção aos direitos, capacidades e responsabilidades de seus membros. Em diferentes sistemas culturais, políticos e sociais, existem diversas formas de família. A família tem direito a receber ampla proteção e apoio;

i. Assegurar que as pessoas e grupos desfavorecidos e vulneráveis passem a fazer parte do desenvolvimento social e que a sociedade reconheça e reaja às consequências da deficiência, garantindo a elas os direitos legais do indivíduo e possibilitando seu acesso ao meio físico e social;

j. Promover o respeito universal a todos os direitos humanos e liberdades fundamentais para todos, a observância e a proteção dos mesmos, inclusive do direito ao

desenvolvimento; promover o exercício eficaz dos direitos e o cumprimento das obrigações em todos os níveis da sociedade: promover a igualdade e a equidade entre mulheres e homens; proteger os direitos das crianças e da juventude; promover o fortalecimento da integração social e da sociedade civil;

k. Reiterar o direito de autodeterminação de todos os povos, em particular dos povos sob domínio colonial ou ocupação estrangeira, juntamente com a importância da efetiva concretização deste direito, como enunciado, *inter alia*, na Declaração e Programa de Ação de Viena adotada na Conferência Mundial sobre Direitos Humanos;

l. Patrocinar o progresso e a segurança para as pessoas e comunidades, de modo que cada membro da sociedade possa satisfazer suas necessidades humanas básicas e realizar sua dignidade pessoal, concretizar sua segurança e dar vazão à sua criatividade;

m. Reconhecer e ajudar os povos indígenas, em sua luta por desenvolvimento social e econômico, com total respeito à sua identidade, tradições, formas de organização social e valores culturais;

n. Salientar a importância do governo e da administração transparentes e responsáveis em todas as instituições públicas e privadas, nacionais e internacionais;

o. Reconhecer que preparar as pessoas, particularmente as mulheres, para que fortaleçam suas próprias capacidades, é um objetivo primordial do desenvolvimento e de seu recurso principal. Para isso se requer a plena participação do povo na formulação, implementação e avaliação das decisões que determinam o funcionamento e o bem-estar de nossas sociedades;

p. Afirmar a universalidade do desenvolvimento social e estabelecer as linhas gerais de um programa novo e fortalecido de desenvolvimento social, com um ímpeto renovado em prol da cooperação e parceria internacional;

q. Melhorar as possibilidades de as pessoas idosas conseguirem uma vida melhor;

r. Reconhecer que as novas tecnologias de informação e os novos métodos de acesso e de uso de tecnologias pelas pessoas que vivem na pobreza podem ajudar a atingir as metas do desenvolvimento e, portanto, reconhecer a necessidade de se facilitar o acesso a tais tecnologias;

s. Fortalecer políticas e programas que melhorem, assegurem e ampliem a participação das mulheres em todas as esferas da vida política, econômica, social e cultural, em condição de igualdade de parceria e melhorar seu acesso a todos os recursos necessários ao total exercício de seus direitos fundamentais;

t. Criar as condições políticas, legais, materiais e sociais que permitam o repatriamento voluntário dos refugiados aos seus países de origem, com segurança e dignidade, assim como o retorno voluntário e seguro das pessoas internamente deslocadas aos seus locais de origem e sua fácil reintegração em suas sociedades;

u. Enfatizar a importância do retorno de todos os prisioneiros de guerra, dos desaparecidos em ação e dos reféns às suas famílias, de acordo com as convenções internacionais, para se alcançar o total desenvolvimento social.

27. Reconhecemos que é responsabilidade primordial dos estados alcançar estas metas. Reconhecemos, também, que essas metas não podem ser atingidas pelos estados isoladamente. A

comunidade internacional, as Nações Unidas, as instituições financeiras multilaterais, todas as organizações regionais e autoridades locais e todos os atores da sociedade civil devem contribuir positivamente com sua própria cota de esforços e recursos para se reduzir as desigualdades entre as pessoas e estreitar o abismo entre os países desenvolvidos e aqueles em desenvolvimento, participando de um esforço global para reduzir as tensões sociais, e para criar maior estabilidade e segurança social e econômica. As mudanças sociais e econômicas radicais nos países com economias em transição têm sido acompanhadas da deterioração de sua situação econômica e social. Convidamos todas as pessoas a expressarem seu compromisso pessoal com a melhoria da condição humana adotando ações concretas em seu respectivo âmbito de atividade e a assumirem suas responsabilidades cívicas específicas.

c) Compromissos

28. Nosso esforço global em prol do desenvolvimento social e as medidas recomendadas contidas no Programa de Ação são feitas dentro de um espírito de consenso e de cooperação internacional, em conformidade com os propósitos e princípios da Carta das Nações Unidas, reconhecendo que a formulação e implementação de estratégias, políticas, programas e ações em favor do desenvolvimento social são de responsabilidade de cada país e devem levar em consideração a diversidade econômica, social e ambiental das condições de cada país, respeitando plenamente às diversas religiões e aos valores éticos, contextos culturais e convicções filosóficas de seu povo, e em conformidade com todos os direitos humanos e liberdades fundamentais. Neste contexto, a cooperação internacional é essencial para a total implementação de programas e ações em prol do desenvolvimento social.

29. Com base em nossa luta comum pelo desenvolvimento social, que tem por objetivo a justiça social, a solidariedade, a harmonia e a igualdade dentro de cada país e entre eles, com pleno respeito pela soberania nacional e pela integridade territorial, assim como por objetivos políticos, prioridades de desenvolvimento e diversidade religiosa e cultural, e pleno respeito por todos os direitos humanos e liberdades fundamentais, lançamos uma campanha mundial em prol do progresso e do desenvolvimento social, que se expressa nos compromissos que seguem.

Compromisso 1

Comprometemo-nos a criar um ambiente econômico, político, social, cultural e gráfico que possibilitará ao povo a aquisição do desenvolvimento social.

Para tal finalidade, no plano nacional:

a. Forneceremos uma estrutura jurídica estável, de acordo com nossas constituições, leis e procedimentos e consistente com o direito e as obrigações internacionais, a qual inclua e promova a igualdade e a equidade entre mulheres e homens, o pleno respeito a todos os direitos humanos e liberdades fundamentais e o domínio da lei, o acesso à justiça, a eliminação de todas as formas de discriminação, governo e administração transparentes e responsáveis e o incentivo à parceria com organizações livres e representativas da sociedade civil;

b. Criaremos um ambiente econômico favorável voltado para a promoção de uma maior igualdade de acesso de todos à renda, aos recursos e aos serviços;

c. Fortaleceremos, de maneira apropriada, os meios e as capacidades para as pessoas participarem da formulação e

implantação de políticas e programas sociais e econômicos, mediante a descentralização, da administração aberta das instituições públicas e do fortalecimento das habilidades e oportunidades da sociedade civil e das comunidades locais, para desenvolverem suas próprias organizações, recursos e atividades;

d. Fortaleceremos a paz promovendo a tolerância, a não violência e o respeito pela diversidade, solucionando conflitos por meios pacíficos;

e. Promoveremos mercados dinâmicos, abertos e livres, reconhecendo, ao mesmo tempo, a necessidade de intervir nos mercados, na medida necessária, para evitar ou neutralizar o fracasso de mercado, promover a estabilidade e os investimentos a longo prazo, assegurar a concorrência leal e a conduta ética, e harmonizar o desenvolvimento social e econômico, incluindo o desenvolvimento e a implementação de programas apropriados que deem o direito e possibilitem às pessoas que vivem na pobreza e aos desfavorecidos, principalmente às mulheres, participar de maneira total e produtiva na economia e na sociedade;

f. Reafirmaremos, promoveremos e lutaremos para assegurar a concretização dos direitos estabelecidos em instrumentos internacionais e declarações de relevância, tais como a Declaração Universal dos Direitos do Homem[315], o Acordo sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais[316], e a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento[317], incluindo aqueles instrumentos e declarações relacionados à instrução, à alimentação, à moradia, ao emprego, à saúde

315 Resolução da Assembleia Geral 217 A (III).

316 Resolução da Assembleia Geral 2200 A (XXI), anexo.

317 Resolução da Assembleia Geral 4 1/128, anexo.

e à informação, com a finalidade de ajudar especialmente as pessoas que vivem na pobreza;

g. Criaremos condições abrangentes para permitir o repatriamento voluntário dos refugiados, com segurança e dignidade, aos seus países de origem, e o retorno voluntário e seguro das pessoas deslocadas internamente aos seus locais de origem e a sua melhor reintegração às suas sociedades.

No plano internacional:

h. Promoveremos a paz e a segurança internacionais, envidaremos e apoiaremos todos os esforços pela solução de conflitos internacionais usando de meios pacíficos, de acordo com a Carta das Nações Unidas;

i. Fortaleceremos a cooperação internacional para conseguir o desenvolvimento social;

j. Promoveremos e implementaremos políticas para criar um ambiente econômico externo de apoio, mediante, *inter alia*, a cooperação na formulação e implementação de políticas macroeconômicas, liberação do comércio, mobilização e/ou fornecimento de recursos novos e adicionais em quantidade suficiente, previsível e mobilizados de forma que se maximize a disponibilidade de tais recursos em prol do desenvolvimento sustentável, utilizando todas as fontes e mecanismos de financiamento disponíveis, o aumento da estabilidade financeira e o acesso mais equitativo dos países em desenvolvimento aos mercados mundiais, aos investimentos produtivos, às tecnologias e ao conhecimento adequado com a devida consideração das necessidades dos países com economias em transição;

k. Lutaremos para assegurar que os acordos internacionais relativos ao comércio, aos investimentos, à tecnologia, às

dívidas e à assistência oficial ao desenvolvimento sejam implementados de maneira que promova o desenvolvimento social;

l. Apoiaremos, particularmente mediante a cooperação técnica e financeira, os esforços dos países em desenvolvimento, no sentido de atingirem rapidamente um desenvolvimento sustentável e de base ampla. Deve-se dedicar especial atenção às necessidades específicas dos países insulares, dos países em desenvolvimento sem fronteiras marítimas e dos países menos desenvolvidos;

m. Apoiaremos, mediante a cooperação internacional adequada, os esforços de países com economias em transição, no sentido de atingirem desenvolvimento sustentável rápido e com base ampla;

n. Reafirmaremos e promoveremos todos os direitos humanos, que são universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados, inclusive o direito ao desenvolvimento, como um direito universal e inalienável e parte integrante dos direitos humanos fundamentais, e lutaremos para assegurar que sejam respeitados, protegidos e cumpridos.

Compromisso 2

Comprometemo-nos com a meta de erradicar a pobreza no mundo, por meio de ações decisivas nacionais e da cooperação internacional, como um imperativo ético, social, político e econômico da humanidade.

Para esta finalidade, no plano nacional, em parceria com todos os atores da sociedade civil e no contexto de um enfoque multidimensional e integrado, nós:

a. Formularemos e fortaleceremos, como questão de urgência, e, de preferência até 1996, o Ano Internacional da Erradicação da Pobreza[318], políticas e estratégias nacionais direcionadas a reduzir substancialmente a pobreza geral no mais breve período de tempo, reduzindo as desigualdades, erradicando a pobreza absoluta até uma data limite a ser especificada por cada país, dentro de seu contexto nacional;

b. Concentraremos nossos esforços e políticas na tarefa de superar as causas fundamentais da pobreza e para atender as necessidades básicas de todos. Estes esforços devem incluir a eliminação da fome e da desnutrição; o estabelecimento de segurança alimentar, educação, emprego e condições de vida, serviços básicos de assistência médica, incluindo saúde reprodutiva, água potável e saneamento, moradia adequada participação na vida social e cultural. Será dada prioridade especial às necessidades e direitos das mulheres e das crianças, os quais frequentemente carregam o fardo mais pesado da pobreza, e às necessidades dos grupos e pessoas vulneráveis e desfavorecidas;

c. Asseguraremos que as pessoas que vivam na pobreza tenham acesso aos recursos de produção como crédito, terra, educação e treinamento, tecnologia, conhecimento e informação, assim como aos serviços públicos, e participem na tomada de decisões em um ambiente de políticas e regulamentos que lhes permita se beneficiarem da expansão das oportunidades econômicas e de emprego;

d. Desenvolveremos e implementaremos políticas para assegurar que todas as pessoas tenham proteção econômica e social adequadas durante o desemprego, os problemas

318 Resolução da Assembleia Geral 48/183.

de saúde, a maternidade, a criação dos filhos, a viuvez, a incapacidade e a velhice;

e. Asseguraremos que os orçamentos e as políticas nacionais sejam orientados, quando proceda, para suprirem as necessidades básicas, reduzindo as desigualdades e tendo a pobreza como objetivo estratégico;

f. Procuraremos reduzir as desigualdades, aumentar as oportunidades e o acesso aos recursos e à renda, e eliminar quaisquer fatores e limitações de ordem política, jurídica, econômica e social que fomentam e sustentam a desigualdade.

No plano internacional nós:

g. Lutaremos para assegurar que a comunidade internacional e as organizações internacionais, particularmente as instituições financeiras multilaterais, prestem assistência aos países em desenvolvimento e a todos os países que o necessitem em seus esforços para atingir nosso objetivo geral de erradicar a pobreza e garantir proteção social básica;

h. Incentivaremos todos os doadores internacionais e os bancos multilaterais de desenvolvimento a apoiar as políticas e os programas necessários para que os países em desenvolvimento e todos os países necessitados possam realizar de modo sustentável atividades concretas em relação ao desenvolvimento centrado no ser humano e na satisfação das necessidades básicas de todos; avaliar seus programas já existentes, consultando os países em desenvolvimento que partilham da mesma preocupação, para assegurar que se cumpram os objetivos do programa acordado; e procurar assegurar que suas próprias políticas e programas promovam o alcance das metas de desenvolvimento estabelecido para

satisfazer às necessidades básicas de todos e erradicar a pobreza absoluta. Devem ser envidados esforços no sentido de se assegurar a participação das pessoas interessadas como parte integrante de tais programas;

i. Concentraremos nossa atenção e daremos apoio às necessidades especiais dos países e regiões em que há importante concentração de pessoas vivendo em estado de pobreza, em particular no sul da Ásia, e que, em consequência, enfrentam sérias dificuldades em obter seu desenvolvimento social e econômico.

Compromisso 3

Comprometemo-nos a promover a meta do emprego para todos como prioridade básica de nossas políticas econômicas e sociais. Comprometemo-nos, também, a possibilitar a todos os homens e mulheres obterem um modo de subsistência seguro e sustentável, através de emprego e trabalho livremente escolhidos.

Para tal finalidade, no plano nacional, nós:

a. Colocaremos a criação de empregos, a redução do desemprego e a promoção de empregos apropriada e adequadamente remunerados, no centro de nossas estratégias e das políticas de nossos governos, com pleno respeito aos direitos dos trabalhadores e com a participação dos empregadores, dos trabalhadores e de suas respectivas organizações, dedicando atenção especial aos problemas de períodos longos de desemprego estrutural e de subemprego de jovens, mulheres, portadores de deficiências e de outros grupos e indivíduos desfavorecidos;

b. Desenvolveremos políticas para expandir as oportunidades de trabalho e a produtividade, tanto nos setores rurais,

quanto nos setores urbanos, obtendo o crescimento econômico, investindo no desenvolvimento dos recursos humanos, promovendo tecnologias que gerem empregos produtivos, e incentivando o emprego autônomo, os empreendimentos e as pequenas e médias empresas;

c. Melhoraremos o acesso à terra, ao crédito, à informação, à infraestrutura e a outras fontes produtivas para as pequenas e microempresas, inclusive para aquelas da economia informal, dando especial ênfase aos setores desfavorecidos da sociedade;

d. Desenvolveremos políticas para assegurar que os trabalhadores e empregadores recebam instrução, informação e capacitação necessárias para se adaptarem às mudanças das condições econômicas, tecnologias e mercados de trabalho;

e. Exploraremos opções inovadoras para criação de empregos e procuraremos novos meios de geração de renda e de aquisição de poder;

f. Fomentaremos políticas que possibilitem às pessoas conciliarem seu trabalho remunerado com as suas responsabilidades familiares;

g. Dedicaremos atenção especial à questão do acesso das mulheres ao emprego, à proteção de seus cargos no mercado de trabalho e à promoção da igualdade de tratamento para mulheres e homens, principalmente no que se refere aos salários;

h. Daremos a devida consideração à importância da economia informal em nossas estratégias de desenvolvimento de empregos, com vistas a aumentar sua contribuição em prol da erradicação da pobreza e para a integração social nos

países em desenvolvimento e para fortalecer seus vínculos com a economia formal;

i. Perseguiremos a meta de garantir empregos de qualidade, de salvaguardar os direitos e interesses básicos dos trabalhadores e, para tal finalidade, promoveremos livremente o respeito às convenções relevantes da Organização Internacional do Trabalho, inclusive aquelas sobre a proibição do trabalho forçado e do trabalho infantil, a liberdade de associação, o direito à organização e à negociação coletivas e sobre o princípio da não discriminação.

No plano internacional:

j. Garantiremos que os trabalhadores migrantes gozem dos benefícios concedidos por instrumentos internacionais e nacionais de relevância, adotaremos medidas concretas e eficazes contra a exploração dos trabalhadores migrantes e incentivaremos todos os países a considerarem a ratificação e a plena implementação dos instrumentos internacionais relevantes a respeito dos trabalhadores migrantes;

k. Fomentaremos a cooperação internacional em políticas macroeconômicas, a liberalização do comércio e dos investimentos de modo a promover o crescimento econômico sustentado, a criação de empregos e a troca de experiências sobre políticas e programas bem-sucedidos cujas metas tenham sido o aumento do emprego e a redução do desemprego.

Compromisso 4

Comprometemo-nos a promover a integração social, fomentando sociedades estáveis, seguras e justas, que se baseiem

na promoção e na proteção de todos os direitos humanos, assim como na não discriminação, na tolerância, no respeito pela diversidade, na igualdade de oportunidades, na solidariedade, na segurança e na participação de todas as pessoas, inclusive dos grupos de pessoas desfavorecidas e vulneráveis.

Para esta finalidade, no plano nacional:

a. Promoveremos o respeito pela democracia e pela lei, pelo pluralismo e pela diversidade, pela tolerância e responsabilidade, a não violência e a solidariedade, encorajando os sistemas educacionais, os meios de comunicação e as comunidades e organizações locais a elevarem o grau de compreensão e de consciência das pessoas de todos os aspectos da integração social;

b. Formularemos ou fortaleceremos políticas e estratégias direcionadas para a eliminação da discriminação em todas as suas formas e para a obtenção da integração social fundamentada na igualdade e no respeito pela dignidade humana;

c. Promoveremos o acesso de todos à educação, à informação, à tecnologia e aos conhecimentos especializados; como meios essenciais para melhorar a comunicação, aumentar a participação na vida civil, política, econômica, social e cultural e garantir o respeito aos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais;

d. Garantiremos a proteção e a total integração na economia e na sociedade dos grupos de desfavorecidos e de pessoas vulneráveis;

e. Formularemos e fortaleceremos medidas para assegurar o respeito e a proteção dos direitos humanos dos migrantes, dos trabalhadores migrantes e de suas famílias, para

eliminar as crescentes manifestações de racismo e xenofobia em setores de muitas sociedades e para promover maior harmonia e tolerância em todas as sociedades;

f. Reconheceremos e respeitaremos o direito dos povos indígenas manterem e desenvolverem sua identidade, cultura e interesses, apoiaremos seus anseios por justiça social e propiciaremos um ambiente que lhes possibilite participar da vida social, econômica e política em seus países;

g. Fomentaremos a proteção social e a total integração dos ex-combatentes na economia e na sociedade, inclusive dos veteranos e vítimas da Segunda Guerra Mundial e de outras guerras;

h. Reconheceremos e incentivaremos a contribuição das pessoas de todas as faixas etárias como sendo de igual e vital importância para a construção de uma sociedade harmoniosa e fomentaremos o diálogo entre as gerações, em todos os setores da sociedade;

i. Reconheceremos e receitaremos a diversidade cultural, étnica e religiosa, promoveremos e protegeremos os direitos das pessoas pertencentes a minorias nacionais, étnicas, religiosas ou linguísticas e adotaremos medidas para facilitar sua total participação em todos os aspectos da vida política, econômica, social, religiosa e cultural de suas sociedades, no progresso econômico e no desenvolvimento social de seus países;

j. Fortaleceremos a capacidade das comunidades e grupos locais que compartilhem o interesse em desenvolverem suas próprias organizações e recursos e proporemos políticas relativas ao desenvolvimento social, inclusive através das atividades das organizações não governamentais;

k. Fortaleceremos as instituições que promovam o aumento da integração social, reconhecendo o papel central da família, proporcionando-lhe um ambiente que garanta proteção e apoio. Nos diferentes sistemas culturais, políticos e sociais, há várias formas de família;

l. Trataremos os problemas do crime, da violência e das drogas ilícitas como fatores de desintegração social.

No plano internacional:

m. Incentivaremos a ratificação, na medida do possível sem reservas, a implementação de instrumentos internacionais e a adesão às declarações internacionalmente reconhecidas, relevantes para a eliminação da discriminação e para a promoção e proteção de todos os direitos humanos;

n. Ampliaremos ainda mais os mecanismos internacionais de fornecimento de assistência humanitária e financeira aos refugiados e aos países que os hospedam e promoveremos a adequada divisão de responsabilidade;

o. Promoveremos a cooperação e a parceria internacionais fundamentadas na igualdade, no respeito e no benefício mútuos.

Compromisso 5

Comprometemo-nos a promover o total respeito pela dignidade humana, a alcançar a igualdade e justiça entre homens e mulheres e a reconhecer e aumentar a participação e as posições de liderança das mulheres na vida política, civil, econômica, social e cultural e no desenvolvimento.

Para este fim:

a. Promoveremos mudanças nas atitudes, estruturas, políticas, leis e práticas para eliminar todos os obstáculos à dignidade humana, à igualdade e justiça na família e na sociedade e promovermos a participação plena e igualitária de mulheres dos meios urbano e rural e das mulheres portadoras de deficiências na vida social, econômica e política, inclusive na formulação, implementação e seguimento de políticas e de programas públicos;

b. Estabeleceremos estruturas, políticas, objetivos e metas mensuráveis para garantir o equilíbrio e a igualdade entre gêneros nos processos de tomada de decisão em todos os níveis, ampliaremos as oportunidades e a independência política, econômica, social e cultural das mulheres e apoiaremos outorga de poderes às mulheres, inclusive por intermédio de suas diversas organizações, especialmente as organizações de mulheres indígenas, as organizações populares e nas comunidades atingidas pela pobreza, adotando medidas de promoção, quando necessário, como também aplicando medidas no sentido de integrar uma perspectiva de gênero ao projeto e implementação de políticas econômicas e sociais;

c. Promoveremos total e igual acesso das mulheres à alfabetização, à educação e à competição, e eliminaremos todos os obstáculos que dificultam seu acesso ao crédito e a outros recursos produtivos e à sua capacidade de comprar, possuir e vender bens e terras, em igualdade com os homens;

d. Adotaremos as medidas apropriadas para garantir, com base na igualdade entre homens e mulheres, o acesso universal à maior amplitude dos serviços de assistência médica, inclusive aqueles relacionados com a saúde reprodutiva, de acordo

com o Programa de Ação da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento;

e. Eliminaremos as restrições que ainda restam ao direito de a mulher possuir terras, herdar bens e contrair empréstimos, e garantiremos às mulheres a igualdade de direito ao trabalho;

f. Estabeleceremos políticas, objetivos e metas para aumentar a igualdade de condições, bem-estar e oportunidade para as crianças do sexo feminino, especialmente no que se refere à saúde, nutrição, alfabetização e educação, reconhecendo que a discriminação de gênero começa nos primeiros estágios da vida;

g. Promoveremos a igualdade de parceria entre homens e mulheres dentro da vida familiar, comunitária e na sociedade, enfatizaremos a divisão de responsabilidades entre homens e mulheres no cuidado dos filhos e no apoio aos membros mais idosos da família e enfatizaremos a divisão de responsabilidades com os homens promovendo os seus engajamentos ativos na paternidade responsável e no comportamento sexual e reprodutivo responsáveis;

h. Adotaremos medidas efetivas, inclusive para a promulgação e sanção de leis, e implementaremos políticas para combater e eliminar todas as formas de discriminação, exploração, abuso e violência contra as mulheres e crianças do sexo feminino, de acordo com instrumentos e declarações internacionais pertinentes;

i. Promoveremos e protegeremos o gozo total e igual, pelas mulheres, de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais;

j. Formularemos ou reforçaremos políticas e práticas para garantir que as mulheres tenham a possibilidade de

participar plenamente no trabalho e emprego remunerados, por medidas tais como ação positiva, educação, capacitação, proteção adequada pela legislação trabalhista, assim como o apoio à prestação de serviços de qualidade para o cuidado das crianças e outros serviços de apoio.

No plano internacional:

k. Promoveremos e protegeremos os direitos humanos das mulheres e incentivaremos a ratificação e implementação das disposições da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres[319] e de outros instrumentos pertinentes, se possível até o ano 2000, e impedindo, tanto quanto possível, sem reservas, assim como promoveremos a implementação das Estratégias de Nairóbi para o Futuro em Prol do Avanço das Mulheres[320], a Declaração de Genebra sobre a Mulher do Campo[321] e o Programa de Ação da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento;

l. Dedicaremos atenção especial aos preparativos para a Quarta Conferência Mundial sobre as Mulheres, a ser realizada em Beijing, em setembro de 1995, e à implementação e seguimento das conclusões desta conferência;

m. Promoveremos a cooperação internacional no sentido de auxiliar os países em desenvolvimento, quando o solicitarem, em seus esforços para obterem a igualdade e justiça e a capacitação das mulheres;

319 Resolução da Assembleia Geral 34/180, anexo.

320 Relatório da Conferência Mundial para Rever e Avaliar os Sucessos da Década da Nações Unidas para a Mulher: Igualdade, Desenvolvimento e Paz. Nairóbi, 15 a 26 de julho de 1985. Nações Unidas, no E.85.IV.10), cap. 1, Sec. A.

321 A/47/308, anexo.

n. Elaboraremos meios adequados para reconhecer e tornar visível a total extensão do trabalho das mulheres e de todas as suas contribuições para a economia das nações, inclusive sua contribuição nos setores não remunerados e no setor doméstico.

Compromisso 6

Comprometemo-nos a promover e atingir as metas do acesso igual e universal à qualidade de educação, ao mais alto padrão atingível de saúde física e mental, e ao acesso de todos à assistência básica de saúde, envidando esforços especiais para retificar desigualdades relacionadas às condições sociais e sem distinção de raça, nacionalidade, gênero, idade ou deficiência; respeitando e promovendo nossas culturas comuns e específicas; lutando para fortalecer o papel da cultura no desenvolvimento; preservando as bases essenciais do desenvolvimento sustentado centrado no povo; contribuindo para o pleno desenvolvimento dos recursos humanos e para o desenvolvimento social. A finalidade destas atividades é erradicar a pobreza, promover o emprego pleno e produtivo e trabalhar pela integração social.

Para este fim, no plano nacional, nós:

a. Formularemos e fortaleceremos estratégias nacionais com prazos estabelecidos para a erradicação do analfabetismo e a universalização do ensino básico, o que inclui a educação na primeira infância, a educação primária e a educação para analfabetos em todas as comunidades, em particular, para a introdução, na medida do possível, das línguas nacionais no sistema educacional, e por meio do apoio aos vários meios de educação não formal, lutando para obter o mais alto padrão possível de aprendizado;

b. Enfatizaremos o aprendizado ao longo de toda a vida, procurando melhorar a qualidade da educação, para garantir que as pessoas de todas as idades disponham de conhecimento, capacidade de raciocínio, qualificação técnica e valores éticos e sociais necessários para que desenvolvam seu pleno potencial com saúde e dignidade e para que participem de forma plena no processo de desenvolvimento social, econômico e político. Nessa finalidade, as mulheres e as meninas devem ser consideradas como grupo prioritário;

c. Garantiremos que as crianças, em particular as meninas, gozem seus direitos e promoveremos o exercício dos mesmos, tornando a educação, a nutrição adequada e a assistência médica acessíveis às mesmas, de conformidade com a Convenção sobre os Direitos da Criança[322], e reconhecendo os direitos, deveres e responsabilidades dos pais e demais responsáveis legais pelas crianças;

d. Adotaremos medidas adequadas e positivas para possibilitar que todas as crianças e adolescentes frequentem a escola e concluam seus estudos e no sentido de eliminar o abismo entre gêneros na educação primária, secundária, profissional e superior;

e. Garantiremos o pleno e igual acesso à educação para as meninas e mulheres, reconhecendo que investir na educação da mulher é o elemento chave para atingirmos a igualdade social, um nível mais alto de produtividade e rendimentos sociais em termos de saúde, baixa taxa de mortalidade infantil e redução da necessidade de alta fertilidade;

f. Garantiremos iguais oportunidades de educação em todos os níveis para as crianças, jovens e adultos com deficiências,

322 Resolução da Assembleia Geral 44/25, anexo.

em condições de integração, levando em consideração as diferenças e condições individuais;

g. Reconheceremos e apoiaremos o direito dos povos indígenas à educação, de uma maneira que atenda às suas necessidades específicas, às suas aspirações e culturas, e garantiremos seu total acesso à assistência médica;

h. Desenvolveremos políticas educacionais que levem em consideração as desigualdades de gênero, e projetaremos mecanismos apropriados em todos os níveis da sociedade para acelerar a conversão em conhecimento da informação geral e específicas disponíveis no mundo e a conversão deste conhecimento em criatividade, aumento da capacidade de produção e da participação ativa na sociedade;

i. Fortaleceremos os vínculos entre o mercado de trabalho e as políticas educacionais, porque a educação e a formação profissional constituem elementos essenciais na geração de empregos e no combate ao desemprego e à exclusão social em nossas sociedades, e enfatizaremos o papel da educação superior e da pesquisa científica em todos os planos de desenvolvimento social;

j. Desenvolveremos programas educacionais abrangentes para promover e fortalecer o respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais, inclusive o direito ao desenvolvimento; promoveremos os valores da tolerância, responsabilidade e respeito pela diversidade e pelos direitos do próximo, e forneceremos capacitação para a solução pacífica de conflitos, em reconhecimento à Década dos Direitos Humanos e da Educação das Nações Unidas (1995-2005)[323];

323 Vide Resolução da Assembleia Geral 49/184.

k. Enfatizaremos a aquisição de conhecimentos e os resultados da aprendizagem, ampliaremos os meios e o escopo da educação básica, melhoraremos a formação pedagógica e fortaleceremos as parcerias entre os governos, as organizações não governamentais, o setor privado, as comunidades locais, os grupos religiosos e as famílias para atingirmos a meta da educação para todos;

l. Estabeleceremos ou fortaleceremos os programas de educação de base escolar e comunitária para crianças, adolescentes e adultos, dando atenção especial às meninas e às mulheres, numa ampla gama de temas de saúde, como um dos pré-requisitos para o desenvolvimento social, reconhecendo os direitos, deveres e responsabilidades dos pais e demais responsáveis legais das crianças, de conformidade com a Convenção sobre os Direitos da Criança;

m. Aceleraremos os esforços no sentido de atingir as metas das estratégias nacionais de saúde para todos, com base na igualdade e na justiça social e de acordo com a Declaração de Alma-Ata sobre Assistência Médica Fundamental[324], desenvolvendo ou atualizando planos ou programas de ação nacionais para garantirmos o acesso universal e não discriminador aos serviços básicos de saúde, inclusive de saneamento e água potável, para protegermos a saúde e promovermos programas de educação nutricional e programas preventivos de saúde;

n. Lutaremos para garantir que as pessoas portadoras de deficiências tenham acesso aos serviços de reabilitação e a outros serviços independentes atuantes e à tecnologia de

324 Vide Relatório da Conferência Internacional sobre Cuidados Primários de Saúde, Alma-Ata, Cazaquistão, 6-12 de setembro de 1978. Organização Mundial da Saúde, Genebra, 1978.

assistência para fazer com que possam maximizar seu bem-estar, sua independência e total participação na sociedade;

o. Garantiremos um enfoque integrado e intersetorial de modo a propiciarmos a proteção e a promoção da saúde para todos, dentro do desenvolvimento econômico e social, tomando conhecimento das dimensões de saúde das políticas em todos os setores;

p. Procuraremos cumprir os objetivos em matéria de saúde materno infantil, especialmente os objetivos de redução da mortalidade infantil e materna, estabelecidos pela Cúpula Mundial da Criança, a Conferências das Nações Unidas sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente e a Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento;

q. Fortaleceremos os esforços nacionais para atacarmos, de maneira mais eficaz, a crescente pandemia de HIV/Aids, fornecendo os serviços necessários de educação e prevenção, trabalhando para garantir que serviços adequados de assistência e apoio estejam disponíveis e sejam acessíveis àqueles afetados pelo HIV/Aids, e adotando todas as medidas necessárias para eliminar toda forma de discriminação e de isolamento dos portadores de HIV/Aids;

r. Promoveremos, em todas as políticas e programas de educação e saúde, de consciência ambiental, inclusive consciência de padrões insustentáveis de consumo e produção.

No plano internacional:

s. Lutaremos para garantir que as organizações internacionais, em particular as instituições financeiras internacionais, apoiem estes objetivos, integrando-os aos seus programas de políticas e operações, como for adequado. Isto deve ser

complementado por um esforço renovado de cooperação bilateral e regional;

t. Reconheceremos a importância da dimensão cultural do desenvolvimento para garantir o respeito pela diversidade cultural e pela diversidade da herança cultural comum da humanidade. A criatividade deve ser reconhecida e promovida;

u. Solicitaremos que agências especializadas, em especial a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura e a Organização Mundial de Saúde, assim como outras organizações internacionais dedicadas à promoção da educação, da cultura e da saúde, deem maior ênfase às metas cruciais de erradicação da pobreza, promovendo o emprego total e produtivo e patrocinando a integração social;

v. Fortaleceremos as organizações intergovernamentais que utilizam diversas formas de educação para promover a cultura, disseminar informação através dos meios de instrução e da mídia; ajudaremos a propagar o uso de tecnologias; e promoveremos a formação técnica e profissional e a pesquisa científica;

w. Apoiaremos ações mais vigorosas e bem coordenadas contra as principais doenças que ceifam um grande número de vidas humanas, tais como malária, tuberculose, cólera, febre tifoide e HIV/Aids, e neste contexto, continuaremos a apoiar os programas conjuntos copatrocinados pelo programa das Nações Unidas sobre HIV/Aids[325];

x. Compartilharemos conhecimentos teóricos e práticos, experiências e o alto grau de especialização e faremos crescer a criatividade, por exemplo, promovendo a transferência

325 Vide Resolução do Conselho Econômico e Social 1994/24.

de tecnologia para projetos e aplicação de programas e políticas de educação, incluindo a conscientização sobre o abuso de drogas, programas de prevenção e reabilitação, que permitam, *inter alia*, a criação endógena de capacidades;

y. Intensificaremos e coordenaremos o apoio internacional aos programas de educação e saúde fundamentados no respeito pela dignidade humana e centrados na proteção de todas as mulheres e crianças, principalmente contra a exploração, tráfico e práticas perniciosas, tais como a prostituição infantil, a mutilação genital feminina e casamentos de crianças.

Compromisso 7

Comprometemo-nos a acelerar o desenvolvimento econômico, social e humano da África e dos países menos desenvolvidos.

Para este fim:

a. Implementaremos, no plano nacional, políticas de ajuste estrutural, as quais devem incluir metas de desenvolvimento social, assim como estratégias eficazes de desenvolvimento que estabeleçam um contexto mais favorável ao comércio e aos investimentos, e deem prioridade ao desenvolvimento do potencial humano e promovam ainda mais o desenvolvimento das instituições democráticas;

b. Apoiaremos os esforços internos da África e dos países menos desenvolvidos, em prol da implementação de reformas econômicas, de programas para ampliar a segurança alimentar e os esforços pela diversificação dos bens de consumo através da cooperação internacional, incluindo a cooperação Sul-Sul e a assistência técnico-financeira, assim como o comércio e as parcerias;

c. Encontraremos soluções eficazes, duráveis e voltadas para o desenvolvimento e para a questão da dívida externa, através da implementação imediata dos termos de perdão das dívidas acordada no Clube de Paris, em dezembro de 1994, que englobam a redução da dívida, incluindo o cancelamento ou outras medidas de desencargo de débitos; convidaremos as instituições financeiras internacionais para analisarem métodos inovadores para se auxiliar os países de baixa renda com elevada proporção de dívida multilateral, com vistas a aliviar o fardo de suas dívidas; e desenvolveremos técnicas de conversão das dívidas aplicadas a programas e projetos de desenvolvimento social, de conformidade com as prioridades da Cúpula. Estas ações devem levar em conta a avaliação a médio-prazo, da Nova Agenda das Nações Unidas para o Desenvolvimento da África nos Anos 90[326] e o Programa de Ação para os Países Menos Desenvolvidos para a Década de 1990[327] os quais devem ser implantados, assim que possível;

d. Asseguraremos a implementação de estratégias e medidas para o desenvolvimento da África adotadas pela comunidade internacional e apoiaremos os trabalhos de reforma, estratégias de desenvolvimento e programas definidos para os países africanos e para aqueles menos desenvolvidos;

e. Incrementaremos a assistência oficial e melhoraremos seu impacto para o desenvolvimento, em geral e no que se refere aos programas sociais, de maneira compatível com as circunstâncias econômicas e com a capacidade de assistência

326 Resolução da Assembleia Geral 46/151, anexo, sec. II.

327 *Relatório da Segunda Conferência das Nações Unidas sobre os Países menos Desenvolvidos, Paris, 3-14 de setembro de 1990, (A/CONF.147/18) parte I.*

dos países e de conformidade com os compromissos assumidos em acordos internacionais;

f. Analisaremos a ratificação da Convenção das Nações Unidas para o Combate à Desertificação nos países afetados por graves secas e/ou desertificação, especialmente na África[328], e ajudaremos os países africanos na implementação de medidas urgentes para combater a desertificação e mitigar os efeitos da seca;

g. Adotaremos todas as medidas necessárias para garantir que as doenças transmissíveis, especialmente HIV/Aids, malária, tuberculose, não restrinjam ou revertam o progresso já atingido em termos de desenvolvimento econômico e social.

Compromisso 8

Comprometemo-nos a garantir que os programas de ajuste estrutural acordados incluam metas de desenvolvimento social, principalmente a erradicação da pobreza, promovendo o emprego produtivo para todos e aumentando a integração social.

Para tal fim, no plano nacional, nós:

a. Promoveremos programas sociais e gastos básicos, particularmente aqueles dirigidos aos pobres e aos segmentos vulneráveis da sociedade, e os protegeremos contra os cortes orçamentários, ao mesmo tempo que melhoraremos a qualidade e a eficácia dos gastos sociais;

b. Reavaliaremos o impacto dos programas de ajuste estrutural sobre o desenvolvimento social, incluindo, onde for adequado, avaliações de impacto social sensíveis às diferenças entre gênero e outros métodos relevantes,

328 A/49/84/ad. 2, anexo, apêndice II.

com a finalidade de desenvolvermos políticas no sentido de reduzir seus efeitos negativos e melhorar seu impacto positivo, podendo a cooperação das instituições financeiras internacionais neste processo de reavaliação ser requisitada pelos países interessados;

c. Promoveremos, nos países com economias em transição, uma abordagem integrada do processo de transformação, voltando-nos para as consequências sociais das reformas e para as necessidades de desenvolvimento dos recursos humanos;

d. Reforçaremos os componentes de desenvolvimento social de todas as políticas e programas de ajuste, incluindo aqueles resultantes da globalização dos mercados e da rapidez das mudanças tecnológicas por intermédio da elaboração de políticas destinadas a promover um acesso maior e mais equitativo à renda e aos recursos;

e. Garantiremos que as mulheres não carreguem um fardo desproporcional do custo da transição dentro de tais processos.

No plano internacional:

f. Trabalharemos para garantir que os bancos multilaterais de desenvolvimento e outros doadores complementem os empréstimos destinados a ajustes, aumentando os empréstimos para investimentos de desenvolvimento social dirigido;

g. Lutaremos para assegurar que os programas de ajustes estruturais atendam às condições sociais e econômicas, aos interesses e necessidades de cada país;

h. Trataremos de arregimentar o apoio e a cooperação de organizações regionais e internacionais e o sistema das Nações Unidas, em particular as instituições de Bretton Woods, para a elaboração a gestão social e avaliação de políticas de ajustes estruturais e na implementação de metas de desenvolvimento social, integrando-as às políticas, programas e operações de tais órgãos e sistemas.

Compromisso 9

Comprometemo-nos a incrementar significativamente ou a utilizar mais eficientemente os recursos alocados para o desenvolvimento social, a fim de atingir as metas da cúpula através das ações nacionais, regionais e internacionais.

Para este fim, no plano nacional, nós:

a. Desenvolveremos políticas econômicas para promover e estabilizar a poupança interna e atrair recursos externos para investimentos produtivos e procuraremos fontes inovadoras de financiamento, tanto públicas quanto privadas, para programas sociais, garantindo ao mesmo tempo sua efetiva utilização;

b. Implementaremos políticas macroeconômicas e microeconômicas para garantir o crescimento econômico e o desenvolvimento sustentável e para apoiar o desenvolvimento social;

c. Promoveremos um melhor acesso ao crédito para as pequenas e microempresas, inclusive as do setor informal, com particular ênfase nos setores menos favorecidos da sociedade;

d. Garantiremos que sejam usados estatísticas e indicadores estatísticos confiáveis para desenvolver e avaliar as políticas e

programas sociais, de maneira a que os recursos econômicos e sociais sejam usados de forma eficiente e eficaz;

e. Garantiremos que, de acordo com as prioridades e políticas nacionais, os sistemas tributários sejam justos, progressivos e economicamente eficientes, que reconheçam as questões do desenvolvimento sustentável, e garantiremos uma efetiva receita das dívidas tributárias;

f. No processo orçamentário, garantiremos transparência e responsabilidade no emprego dos recursos públicos e daremos prioridade ao provimento e melhoramento de serviços sociais básicos;

g. Exploraremos novos caminhos para gerar novos recursos financeiros públicos e privados, *inter alia*, mediante a redução apropriada de gastos militares excessivos, inclusive despesas militares mundiais, o tráfico de armas, investimentos para a produção e aquisição de armamentos, tomando em consideração as necessidades da segurança nacional, a fim de permitir a alocação de verbas adicionais para o desenvolvimento social e econômico;

h. Utilizaremos e desenvolveremos integralmente o potencial e a contribuição de cooperativas para o atingimento das metas do desenvolvimento social, em particular a erradicação da pobreza, a geração de pleno emprego produtivo e o apoio à integração social.

No plano internacional:

i. Procuraremos mobilizar recursos financeiros novos e adicionais que sejam adequados, previsíveis e mobilizados de uma maneira que maximize a disponibilidade de tais recursos e utilize todas as fontes e mecanismos disponíveis

de financiamento, *inter alia*, fontes multilaterais, bilaterais e privadas, inclusive em termos de concessão e subvenção;

j. Facilitaremos o fluxo, aos países em desenvolvimento, das finanças internacionais, da tecnologia e da especialização humana para podermos concretizar o objetivo de fornecer recursos novos e adicionais que sejam tanto adequados quanto previsíveis;

k. Facilitaremos o fluxo de finanças internacionais, tecnologia e especialização humana para os países com economias em transição;

l. Lutaremos para atingirmos a meta acordada de 0,7% do produto interno bruto para assistência oficial ao desenvolvimento geral, tão logo possível, e aumentaremos a quota de financiamento para programas de desenvolvimento social, proporcionalmente ao alcance e escala das atividades necessárias para se atingir os objetivos e metas da presente Declaração e dos Programas de Ação do Encontro;

m. Aumentaremos o fluxo de recursos internacionais no sentido de atendermos às necessidades dos países que estejam enfrentando problemas relacionados a refugiados e pessoas deslocadas;

n. Apoiaremos a cooperação Sul-Sul, que permite aproveitar a experiência dos países em desenvolvimento que tenham superado semelhantes dificuldades;

o. Garantiremos a implementação urgente de acordos existentes de alívio da dívida e negociaremos outras iniciativas a serem somadas às já existentes, para aliviar o mais cedo possível a dívida dos países de baixa renda mais pobres e altamente endividados, especialmente por prazos mais favoráveis de perdão de dívida surgidos do acordo do

Clube de Paris, em dezembro de 1994, os quais englobam a redução das dívidas, inclusive o cancelamento ou outras medidas de desencargo de dívidas; quando proceda, deverá ser concedida a estes países uma redução de sua dívida oficial bilateral suficiente para que possam sair do processo de reescalonamento e retomar seu crescimento e desenvolvimento; convidaremos as instituições financeiras internacionais a examinarem abordagens inovadoras de assistência aos países de baixa renda com elevada dívida multilateral, visando aliviar o fardo de suas dívidas; desenvolveremos técnicas de conversão de dívidas aplicadas a programas e projetos de desenvolvimento social, de acordo com as prioridades da Cúpula;

p. Implementaremos, de maneira plena, a Ata Final da Rodada do Uruguai de negociações sobre comércio multilateral[329] tal como programado, inclusive as medidas complementares especificadas no acordo de Marrakesh e que estabelecem a Organização Mundial do Comércio, em reconhecimento ao fato de que o crescimento de base ampla da renda, do emprego e do comércio se reforçam mutuamente, levando em conta a necessidade de se prestar assistência aos países da África e aos países menos desenvolvidos, no processo de avaliação do impacto da implementação da Ata Final, para que estes possam obter total benefício;

q. Monitoraremos o impacto da liberalização do comércio sobre o progresso atingido nos países em desenvolvimento no sentido de atender às necessidades humanas, dedicando particular atenção às novas iniciativas para expansão de seu acesso aos mercados internacionais;

329 *Vide Os Resultados da Rodada do Uruguai para as negociações do Comércio Internacional:* os textos legais, Secretaria do Galt, Genebra, 1994.

r. Daremos atenção às necessidades dos países com economias em transição, no que se refere à cooperação internacional e à assistência financeira e técnica, enfatizando a necessidade da total integração das economias em transição à economia mundial, em especial, para melhorar o acesso de mercado para as exportações, de acordo com as regras de comércio multilateral, levando-se em conta as necessidades dos países em desenvolvimento;

s. Apoiaremos os esforços das Nações Unidas em prol do desenvolvimento mediante um aumento substancial de recursos para atividades operacionais, com uma base previsível, contínua e assegurada, a qual seja condizente com as crescentes necessidades dos países em desenvolvimento, como declarado na Resolução n. 47/199 da Assembleia Geral, e fortaleceremos a capacidade das Nações Unidas e das agências especializadas em cumprir com suas responsabilidades na implementação das metas resultantes da Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Social.

Compromisso 10

Comprometemo-nos a melhorar e fortalecer com espírito de parceria o âmbito da cooperação internacional, regional e sub-regional para o desenvolvimento social, por intermédio das Nações Unidas e de outras instituições multilaterais.

Para este fim, no plano nacional, nós:

a. Adotaremos medidas e mecanismos adequados para a implementação e monitoramento das metas resultantes da Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Social, com a assistência, caso solicitada, das agências especializadas, dos programas e comissões regionais do sistema das Nações

Unidas, com a ampla participação de todos os segmentos da sociedade civil.

No nível regional, nós:

b. Aplicaremos os mecanismos e as medidas necessárias e adequadas às regiões e sub-regiões específicas. As comissões regionais, em cooperação com as organizações e bancos intergovernamentais regionais, podem convocar uma reunião bianual de alto nível político, para avaliar os avanços alcançados no cumprimento das metas da Cúpula, intercambiar visões sobre suas respectivas experiências e adotar as medidas adequadas. As comissões regionais devem prestar contas, através dos mecanismos adequados, ao Conselho Econômico e Social, do resultado de tais reuniões.

No nível internacional, nós:

c. Instruiremos nossos representantes nas organizações e órgãos do sistema das Nações Unidas, nas agências internacionais de desenvolvimento e nos bancos multilaterais de desenvolvimento para que consigam o apoio e a cooperação dessas organizações e órgãos para a adoção de medidas adequadas e coordenadas para o progresso contínuo e sustentado no sentido de se atingirem as metas e se cumprirem os compromissos acordados pela cúpula. As Nações Unidas e as instituições de Bretton Woods devem estabelecer um diálogo regular e sólido, que incluam o diálogo no terreno, em favor da coordenação mais eficaz e eficiente de assistência em prol do desenvolvimento social;

d. Nos absteremos de qualquer medida unilateral que não esteja de acordo com as leis internacionais e com a Carta das

Nações Unidas, a qual crie obstáculos às relações comerciais entre os estados;

e. Fortaleceremos a estrutura, os recursos e processos do Conselho Econômico e Social, de seus órgãos subsidiários e de outras organizações dentro do sistema das Nações Unidas, os quais estejam envolvidos com o desenvolvimento econômico e social;

f. Pediremos ao Conselho Econômico e Social que examine e avalie, com base em relatórios dos governos nacionais, as comissões regionais, as comissões funcionais pertinentes e as agências especializadas, os avanços obtidos pela comunidade internacional no sentido da implementação das metas da Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Social, e que este, da mesma forma, preste contas à Assembleia Geral, solicitando sua adequada consideração e adoção de medidas;

g. Pediremos a Assembleia Geral, que realize no ano 2000 um período extraordinário de sessões para análise e avaliação geral das metas resultantes da cúpula e para analisar medidas e iniciativas futuras.

F) DECLARAÇÃO DE BEIJING

1. Nós, governos participantes da IV Conferência Mundial sobre a Mulher;

2. Reunidos em Beijing, em setembro de 1995, ano do quinquagésimo aniversário de fundação das Nações Unidas;

3. Determinados a promover os objetivos de igualdade, desenvolvimento e paz para todas as mulheres do mundo no interesse de toda a humanidade;

4. Reconhecendo os anseios de todas as mulheres do mundo inteiro e considerando a diversidade das mulheres e de seus papéis e circunstâncias, prestando homenagens às mulheres que abriram novos caminhos, e inspirados na esperança existente na juventude mundial;

5. Reconhecemos que a atuação da mulher progrediu em alguns e importantes aspectos na última década, embora os progressos não tenham sido homogêneos, e, embora as desigualdades entre mulheres e homens persistam e continuem ocorrendo obstáculos importantes cujas implicações têm sérias consequências para o bem-estar de todos;

6. Reconhecemos também que essa situação é exacerbada pela crescente pobreza que afeta a vida da maioria da população

mundial, em especial a das mulheres e crianças, e tem suas origens tanto no âmbito nacional quanto internacional;

7. Comprometemo-nos, sem reservas, a combater essas limitações e obstáculos e, assim, a promover ainda mais o avanço e o fortalecimento das mulheres em todo o mundo, concordando que essa tarefa exige medidas e ações urgentes, com espírito de determinação, esperança, cooperação e solidariedade, agora e ao longo do próximo século.

Reafirmamos nossos compromissos com:

8. A igualdade de direitos e a dignidade humana intrínseca de mulheres e de homens, assim como os demais propósitos e princípios consagrados na Carta das Nações Unidas, na Declaração Universal dos Direitos Humanos e em outros instrumentos internacionais de direitos humanos, em especial a Convenção para a Eliminação de Qualquer Forma de Discriminação contra a Mulher e a Convenção sobre os Direitos da Criança, bem como a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento;

9. Garantir a plena aplicação dos direitos humanos das mulheres e das crianças de sexo feminino como parte inalienável, integral e indivisível de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais;

10. Fortalecer o consenso e os progressos obtidos nas anteriores conferências e encontros das Nações Unidas sobre a Mulher, realizada em Nairóbi em 1985; sobre a Criança, em Nova York em 1990; sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, no Rio de Janeiro em 1992; sobre os Direitos Humanos, em Viena em 1993; sobre População e Desenvolvimento, no Cairo em 1994; e sobre o Desenvolvimento Social, em Copenhague em 1995 com o objetivo de alcançar a igualdade, o desenvolvimento e a paz;

11. Conseguir a aplicação plena e efetiva das Estratégias de Nairóbi, orientadas para o futuro, visando o progresso das mulheres;

12. Promover a expansão do papel da mulher e o progresso da mulher incluindo o direito à liberdade de pensamento, consciência, religião e crença, o que contribui para a satisfação das necessidades morais, éticas, espirituais e intelectuais de homens e mulheres, individualmente ou em comunidade, de forma a garantir-lhes a possibilidade de realizar seu pleno potencial na sociedade e a construir suas vidas de acordo com suas próprias aspirações.

Estamos convencidos de que:

13. A promoção da expansão do papel da mulher e a plena participação da mulher em condições de igualdade em todas as esferas da sociedade, incluindo a participação no processo decisório e o acesso ao poder, são fundamentais para a conquista da igualdade, do desenvolvimento e da paz;

14. Os direitos da mulher são direitos humanos;

15. A igualdade de direitos, oportunidades e acesso aos recursos, a distribuição equitativa das responsabilidades familiares entre homens e mulheres e uma parceria harmoniosa são fundamentais ao seu bem-estar e ao de suas famílias, bem como para a consolidação da democracia;

16. A erradicação da pobreza deve ser baseada no crescimento econômico sustentável, no desenvolvimento social, na proteção ambiental e na justiça social e requerem a participação da mulher no processo de desenvolvimento econômico e social, com oportunidades iguais e a participação total e igualitária de homens e mulheres como agentes e beneficiários de um desenvolvimento sustentável centrado no ser humano;

17. O reconhecimento tácito e a reafirmação do direito de todas as mulheres de controlar todos os aspectos de sua saúde, em especial de sua própria fertilidade, é essencial à sua capacitação;

18. A paz local, nacional, regional e global pode ser alcançada e está indissoluvelmente ligada ao progresso das mulheres que representam uma força essencial na liderança, na solução de conflitos e na promoção de uma paz duradoura em todos os níveis;

19. É essencial traçar, implementar e monitorar políticas e programas políticos de desenvolvimento efetivo e eficaz, que levem em conta o gênero e que tenham a participação total da mulher, incluindo políticas e programas de desenvolvimento em todos os níveis, que contribuam para fomentar a promoção e o progresso da mulher;

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

21. A implementação da Plataforma de Ação exige o compromisso dos governos e da comunidade internacional. Ao assumir compromissos de ação em nível nacional e internacional, incluindo aqueles assumidos durante a conferência, os governos e a comunidade internacional reconhecem a necessidade de uma ação urgente para a promoção da expansão do papel e do avanço da mulher.

Estamos determinados a:

22. Intensificar os esforços e ações para cumprir, antes do final do século, as metas das Estratégias de Nairóbi, voltadas ao futuro para o progresso da mulher;

23. Assegurar o gozo completo de todos os direitos humanos e todas as liberdades fundamentais às mulheres e meninas, agindo de modo eficaz contra as violações desses direitos e liberdades;

24. Adotar as medidas necessárias para eliminar todas as formas de discriminação contra as mulheres e as meninas, e suprimir todas as barreiras à igualdade entre os sexos e ao progresso e capacitação da mulher;

25. Incentivar os homens a participarem plenamente de todos os atos favoráveis à igualdade;

26. Promover a independência econômica da mulher, inclusive no trabalho e erradicar a carga persistente e crescente dos causadores da pobreza feminina, combatendo as causas estruturais da pobreza com reformas das estruturas econômicas, de modo a assegurar a todas as mulheres, incluindo as das zonas rurais, igualdade de acesso, como agentes vitais do progresso, aos recursos produtivos, às oportunidades e serviços públicos;

27. Promover, mediante ensino básico, educação contínua, alfabetização, treinamento e atendimento básico de saúde para meninas e mulheres, um desenvolvimento sustentável voltado para o ser humano, incluído o crescimento econômico sustentável;

28. Adotar medidas positivas para assegurar a paz e o progresso da mulher e, reconhecendo a função importante que as mulheres desempenham no movimento pela a paz, trabalhar com afinco pelo desarmamento geral e completo, sob controle internacional rígido e eficaz; apoiar as negociações visando a um tratado amplo de proibição de testes nucleares, de âmbito universal e verificável multilateralmente e abrangente, que seja efetivo e transparente e contribua para o desarmamento nuclear e a prevenção da proliferação das armas nucleares, sob todas as suas formas;

29. Prevenir e eliminar todas as formas de violência contra mulheres e meninas;

30. Assegurar igualdade de acesso e tratamento a homens e mulheres à educação e cuidados de saúde, que beneficiem a saúde da mulher no campo sexual e reprodutivo, bem como na educação;

31. Promover e proteger todos os direitos humanos das mulheres e das meninas;

32. Intensificar os esforços para que seja assegurado o gozo de todos os direitos humanos e liberdades essenciais de todas as mulheres e meninas que encontraram os mais variados obstáculos às suas capacidades e progressos devido a motivos tais como: raça, idade, língua, etnia, cultura, religião, por invalidez ou por serem índias;

33. Garantir o respeito pelo direito internacional, incluindo o direito humanitário a fim de proteger as mulheres e as meninas, em especial;

34. Desenvolver ao máximo o potencial das mulheres e meninas de qualquer idade, de modo a assegurar a sua mais ampla participação na construção de um mundo melhor para todos, valorizando seu papel no processo de desenvolvimento.

Estamos decididos a:

35. Assegurar igual acesso das mulheres aos recursos econômicos, incluindo a terras, o crédito, a ciência e a tecnologia, a capacitação profissional, a informação, a comunicação e os mercados, como meio de promover o progresso e a capacitação das mulheres e meninas, incluindo o melhoramento de sua capacidade de usufruir dos benefícios desses recursos através de um acesso igualitário, *inter alia* por meio da cooperação internacional;

36. Para garantir o êxito da Plataforma de Ação, será necessário um compromisso decidido dos governos, das organizações

e instituições internacionais, em todos os níveis. Estamos firmemente convencidos de que o desenvolvimento econômico e social e a proteção ambiental são elementos interdependentes e sinérgicos do desenvolvimento sustentável, que é o marco de nossos esforços para alcançar melhor qualidade de vida para todos. Um desenvolvimento social equitativo que reconheça que dar aos pobres, em especial às mulheres que vivem na pobreza, a possibilidade de utilizar os recursos ambientais de forma sustentável, é um dos pilares necessários para um desenvolvimento sustentável. Reconhecemos também que o crescimento econômico sustentado em base ampla no contexto do desenvolvimento é necessário para dar apoio ao desenvolvimento social e à justiça social. O êxito da Plataforma de Ação necessitará também de uma mobilização apropriada de recursos em nível nacional e internacional, bem como de novos recursos adicionais, para os países em desenvolvimento, procedentes de todos os mecanismos de financiamento disponíveis, incluindo as fontes multilaterais, bilaterais e privadas para o progresso da mulher; recursos financeiros para fortalecer a capacidade das instituições nacionais, sub-regionais, regionais e internacionais; um empenho por iguais direitos, responsabilidades e oportunidades e a participação igualitária das mulheres em todos os órgãos e processos políticos decisórios; e o estabelecimento ou reforço de mecanismos, em todos os níveis, para os encargos responsáveis pelo universo da mulher;

37. Assegurar também o êxito da Plataforma de Ação em países com economias em transição que necessitarão de assistência e cooperação internacional intermitente;

38. Pela presente, nos comprometemos, na qualidade de governos, a aplicar a seguinte Plataforma de Ação e a garantir que todas as nossas políticas e programas reflitam uma perspectiva de

gênero. Conclamamos ao sistema das Nações Unidas, às instituições financeiras regionais e internacionais e às demais instituições regionais e internacionais pertinentes, a todas as mulheres e homens, bem como às organizações não governamentais, com o pleno respeito por sua autonomia, e a todos os setores da sociedade civil que, em cooperação com os governos, se comprometam plenamente e contribuam para a implementação desta Plataforma de Ação.

G) DECLARAÇÃO DE ISTAMBUL SOBRE OS ASSENTAMENTOS HUMANOS[330]

1. Nós, os chefes de estado e de governo e as delegações oficiais dos países reunidos na Conferência das Nações Unidas sobre os Assentamentos Humanos (Habitat-II), celebrada em Istambul (Turquia) de 3 a 14 de junho de 1996, aproveitamos esta oportunidade para fazer nossos os objetivos universais de assegurar moradia adequada a todos e de tornar os assentamentos humanos mais seguros, salutares, habitáveis, equitativos, sustentáveis e produtivos. Nossas deliberações sobre os dois temas principais da conferência - moradia adequada para todos e o desenvolvimento de assentamentos humanos sustentáveis num mundo em processo de urbanização - inspiram-se na Carta das Nações Unidas e visam a reafirmar os laços de solidariedade existentes, bem como a forjar novas parcerias, para uma ação solidária nos planos local, nacional e internacional, a fim de aprimorarmos o ambiente em que vivemos. Comprometemo-nos a respeitar os objetivos, princípios e recomendações da Agenda Habitat e prometemos ajudarmo-nos mutuamente para sua implementação.

330 Tradução feita pelo autor, a partir dos textos em inglês e espanhol. A palavra *empowerment* foi aqui traduzida por "capacitação".

2. Conscientes da urgência dessa questão, examinamos o processo de deterioração das condições de moradia e dos assentamentos humanos. Ao mesmo tempo, reconhecemos que as cidades e povoados são centros de civilização que geram desenvolvimento econômico e progresso social, cultural, espiritual e científico. Devemos aproveitar as oportunidades oferecidas por nossos assentamentos e preservar sua diversidade para promovermos a solidariedade entre os povos.

3. Reiteramos nossa determinação de melhorar o nível de vida de toda a humanidade num contexto de maior liberdade. Recordamos a primeira Conferência das Nações Unidas sobre os Assentamentos Humanos, realizada em Vancouver (Canadá), a celebração do Ano Internacional da Moradia para as Pessoas Sem-Teto e a Estratégia Mundial para a Moradia até o Ano 2000, que contribuíram para suscitar uma compreensão global dos problemas dos assentamentos humanos e instaram à ação em prol de moradia adequada para todos. Graças às recentes conferências mundiais das Nações Unidas, em especial a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, dispomos agora de um programa amplo para alcançar de maneira equitativa a paz, a justiça e a democracia, sobre uma base de desenvolvimento econômico, desenvolvimento social e proteção ao meio ambiente, os quais são componentes interdependentes e complementares do desenvolvimento sustentável. Procuramos incorporar os resultados dessas conferências na Agenda Habitat.

4. Para melhorarmos a qualidade de vida nos assentamentos humanos, devemos combater a deterioração das condições que, na maioria dos casos, em especial nos países em desenvolvimento, têm alcançado dimensões críticas. Para esse fim, devemos encarar de forma abrangente, *inter alia*, os padrões insustentáveis de consumo e de produção, particularmente nos países industrializados; as

mudanças demográficas insustentáveis, inclusive as modificações na estrutura e distribuição da população, atribuindo atenção prioritária à tendência à concentração excessiva da população; às pessoas sem-moradia; ao aumento da pobreza; ao desemprego; à exclusão social; à instabilidade da família; à insuficiência de recursos; à falta de infraestrutura e serviços básicos; à falta de planejamento adequado; ao aumento da insegurança e da violência; à degradação do meio ambiente e à crescente vulnerabilidade a desastres.

5. Os desafios aos assentamentos humanos são globais, mas os países e as regiões também enfrentam problemas específicos que requerem soluções particularizadas. Reconhecemos a necessidade de intensificar nossos esforços e nossa cooperação para melhorarmos as condições de vida nas cidades e povoados de todo o mundo, em particular nos países em desenvolvimento, onde a situação é especialmente grave, e nos países com economias em transição. A esse respeito, reconhecemos que a globalização da economia mundial apresenta oportunidades e desafios ao processo de desenvolvimento, assim como riscos e incertezas, e que a consecução dos objetivos da Agenda Habitat seria facilitada por, *inter alia*, medidas positivas nas questões do financiamento ao desenvolvimento, da dívida externa, do comércio internacional e da transferência de tecnologia. Nossas cidades devem ser lugares onde os seres humanos desfrutem de uma vida plena, com dignidade, saúde, segurança, felicidade e esperança.

6. O desenvolvimento rural e o urbano são interdependentes. Ademais de aprimorarmos o habitat urbano, precisamos trabalhar também para estender infraestrutura adequada, serviços públicos e oportunidades de emprego às zonas rurais, com vistas a torná-las mais atrativas, a constituir uma rede integrada de assentamentos e

a minimizar a migração entre o campo e a cidade. É preciso prestar particular atenção às pequenas e médias cidades.

7. Como os seres humanos estão no centro de nossas preocupações com o desenvolvimento sustentável, eles constituem a base de nossas ações para a implementação da Agenda Habitat. Reconhecemos que as mulheres, as crianças e os jovens têm necessidades particulares de viverem em condições seguras, saudáveis e estáveis. Intensificaremos nossos esforços para erradicar a pobreza e a discriminação, para promover e proteger os direitos humanos e liberdades fundamentais de todos e para satisfazer suas necessidades básicas, como a educação, a nutrição, os serviços de saúde durante toda a vida e, especialmente, moradia adequada para todos. Para isso, comprometemo-nos a melhorar as condições de vida dos assentamentos humanos de maneira compatível com as necessidades e realidades locais, e reconhecemos a necessidade de ter em conta as tendências econômicas, sociais e ambientais para assegurar a criação de melhores ambientes de vida para todas as pessoas. Garantiremos também a participação plena e equitativa de todas as mulheres e homens, assim como a participação efetiva dos jovens na vida política, econômica e social. Promoveremos o acesso sem restrições das pessoas deficientes, assim como a igualdade de gênero nas políticas, programas e projetos relativos à moradia e no desenvolvimento de assentamentos humanos sustentáveis. Assumimos estes compromissos, em particular, perante as mais de um bilhão de pessoas que vivem na pobreza absoluta e perante os membros de grupos vulneráveis e desfavorecidos identificados na Agenda Habitat.

8. Reafirmamos nosso compromisso com a realização completa e progressiva do direito à moradia, conforme disposto em instrumentos internacionais. Para esse fim, procuraremos a participação ativa de nossos parceiros públicos, privados e não

governamentais, em todos os níveis, para assegurar a todas as pessoas e suas famílias garantias legais de posse, proteção contra a discriminação e igualdade de acesso a moradia compatível e adequada.

9. Trabalharemos para expandir a oferta de moradia acessível, fornecendo meios para que os mercados possam funcionar com eficiência e de maneira responsável em termos sociais e ambientais, aprimorando o acesso a terra e a créditos e prestando assistência àqueles que se encontrem excluídos do mercado habitacional.

10. Com o objetivo de conservarmos o meio ambiente global e aprimorarmos a qualidade de vida em nossos assentamentos humanos, comprometemo-nos a adotar modalidades sustentáveis de produção, consumo, transporte e desenvolvimento urbano; a prevenir a poluição; a respeitar a capacidade de pressão suportável pelos ecossistemas e a preservar as oportunidades das gerações futuras. A esse respeito, cooperaremos num espírito de parceria global para conservar, proteger e restabelecer a saúde e a integridade do ecossistema da Terra. Em vista das diferentes proporções com que tem sido degradado o meio ambiente planetário, reafirmamos o princípio de que os países têm responsabilidades comuns, mas diferenciadas. Reconhecemos também que devemos agir de maneira consistente com o princípio da precaução, a ser generalizadamente aplicado de acordo com a capacidade dos países. Promoveremos igualmente condições de vida saudáveis, especialmente por meio do abastecimento adequado de água potável e do tratamento eficaz de dejetos.

11. Fomentaremos a preservação, a reabilitação e a manutenção de edificações, monumentos, espaços abertos, paisagens e padrões de assentamento com valor histórico, cultural, arquitetônico, natural, religioso e espiritual.

12. Adotamos a estratégia de capacitação e os princípios de parceria e participação como os meios mais adequados e eficazes para a concretização de nossos compromissos. Reconhecendo que as autoridades locais são nossos colaboradores mais próximos e essenciais para a implementação da Agenda Habitat, devemos, dentro do ordenamento jurídico de cada país, promover a descentralização por via das autoridades democráticas locais e fortalecer suas capacidades financeiras e institucionais de acordo com a atuação dos países, velando ao mesmo tempo para assegurar sua transparência, responsabilidade e disposição para responder às necessidades da população, que constituem requisitos essenciais dos governos em todos os níveis. Intensificaremos também nossa cooperação com os parlamentares, o setor privado, os sindicatos e as organizações não governamentais e demais organizações da sociedade civil, com o devido respeito a sua autonomia. Elevaremos da mesma forma o papel da mulher e estimularemos o investimento social e ambientalmente responsável por empresas do setor privado. A ação local deve ser orientada e incentivada com programas baseados na Agenda 21, na Agenda Habitat e outros programas equivalentes, tendo presente a experiência de cooperação mundial iniciada em Istambul com a Assembleia Mundial de Cidades e Autoridades Locais, sem prejuízo das políticas, objetivos, prioridades e programas nacionais. A estratégia de capacitação inclui a responsabilidade dos governos na implementação de medidas especiais, quando procedentes, voltadas para os membros de grupos desfavorecidos e vulneráveis.

13. Uma vez que a implementação da Agenda Habitat exigirá financiamento adequado, devemos mobilizar recursos financeiros em nível nacional e internacional, inclusive recursos novos e adicionais de todas as fontes - multilaterais e bilaterais, públicas e privadas. Nesse sentido, devemos facilitar o fortalecimento das capacidades próprias e promover a transferência de tecnologias

e conhecimentos apropriados. Adicionalmente, reiteramos os compromissos que assumimos em conferências recentes das Nações Unidas, em especial aqueles da Agenda 21 a propósito de financiamento e transferência de tecnologia.

14. Acreditamos que a implementação plena e eficaz da Agenda Habitat exigirá o fortalecimento das funções e do papel do Centro das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (Habitat), levando em consideração a necessidade de que ele se concentre em objetivos e questões estratégicas bem definidos e claramente formulados. Para esse fim, comprometemo-nos a apoiar a eficaz implementação da Agenda Habitat e seu Plano de Ação Global. No que concerne à implementação da Agenda Habitat, reconhecemos plenamente a contribuição dos planos de ação regionais e nacionais preparados para a presente conferência.

15. A presente Conferência de Istambul marca uma nova era de cooperação, a era de uma cultura de solidariedade. Ao nos aproximarmos do século XXI, oferecemos uma visão positiva de assentamentos humanos sustentáveis, um sentido de esperança para nosso futuro comum e uma exortação à participação num desafio verdadeiramente válido e absorvente: o de construirmos em conjunto um mundo onde todos vivam em lar seguro com a promessa de vida decente, em condições de dignidade, saúde, segurança, felicidade e esperança.

POSFÁCIO

Lampejos expressivos e lances saborosos fazem parte inseparável da memória das conferências dos anos 1990 para quem as viveu de perto. Lembrar da Rio-92 e da Habitat-II tanto tempo depois, mais do que da Agenda 21, das Declarações de Viena e de Beijing, ou da Agenda Habitat, é recordar cenas variadas daquele período de relativo otimismo. Tais fatos localizados, que pareciam *sui generis*, já indicavam contradições e tendências que se iriam ampliar depois.

Em paralelo a negociações esotéricas, a Rio-92, que o público chamava de "Eco-92", era uma festa típica do melhor Brasil. Rememorá-la é rever na mente os shows e os acampamentos "tribais" no Aterro do Flamengo. É voltar a conviver com gente alternativa que parecia com os velhos *hippies*, sem protestos contra guerra do Vietnã ou o totalitarismo stalinista. É cantar novamente "Terra", de Caetano Veloso, com sentido diferente daquele que o inspirara "na cela de uma cadeia". É lembrar a irritação dos donos de bares da orla com os ecologistas ferrenhos, vegetarianos e abstêmios que não traziam o lucro esperado. É recordar a delícia da trégua de duas semanas na violência do Rio, milagrosamente obtida por tropas e tanques militares.

Da mesma forma que isso me vem à cabeça ao pensar na Conferência sobre Meio Ambiente de 1992, da qual participei apenas indiretamente[331], outros aspectos foram para mim marcantes daquelas em que atuei como delegado. Em Viena, por exemplo, na Conferência sobre Direitos Humanos de 1993, com seu fórum de ONGs, ativas e vociferantes no andar inferior do *UN Centre*, o Dalai Lama não teve permissão para entrar. Isso não impediu que devotos abigarrados e autoridades austríacas prestassem-lhe homenagem alhures. Ou que culturas "exóticas" trabalhassem no recinto, influindo nos delegados. O número recém-saído da revista *Foreign Affairs* com o artigo de Samuel Huntington "Conflito de Civilizações?" era exibido nas bancas de jornais da cidade, sem atrair atenções. Ninguém imaginaria que, depois de 2002, em reação a atos terroristas que se multiplicavam e à resposta militar do Ocidente a eles, a ONU lançaria uma iniciativa, conquanto fraca, bem-intencionada, denominada "Aliança de Civilizações", evidentemente oposta, mas inspirada no que dizia Huntington. Já no Cairo, um ano depois, era geral o temor de atentado à Conferência sobre População, anunciado pelos islamistas extremados contrários a ela, assim como se percebia a retomada, por precaução, do *djihab*, véu parcial das egípcias, antes dado como superado em área urbana afluente.

Se as diferenças das culturas e a afirmação de particularismos já eram significativas nos encontros de Viena, Cairo e Copenhague, o que dizer da Conferência de Beijing, onde tudo parecia exótico? Onde a bicicleta era ainda o veículo mais comum e onde a "igualdade comunista" ainda se visualizava no uniforme Mao – de uso já limitado, com exceções e artigos de *griffe* nos *shoppings*? Onde delegadas e delegados discutiram os direitos sexuais da mulher,

331 Tendo a Rio-92 sido tratada no Itamaraty fora das Divisão das Nações Unidas (DNU), pela antiga Divisão Especial do Meio Ambiente (DEMA), estive nesse evento apenas como acompanhante diplomático do Chanceler alemão Helmut Kohl.

retirados dos projetos nesses termos pelo "sentido pornográfico" que a expressão teria em árabe. O que dizer das dificuldades antifeministas na Habitat-II, em Istambul, com seus velhos templos, palácios, haréns otomanos e seu mercado labiríntico misturados com mistérios bizantinos? Como esquecer as reuniões infindáveis pelas resistências muçulmanas ao consenso, nesse momento prenhe de presságios em que um partido novo, religioso e tradicionalista, numa Turquia secular e moderna, vencia eleições democráticas? Como desvincular o momento da conferência com o que viria depois, sob a liderança de Erdogan, reislamizando pelo voto uma nação laica de tradição otomana e enorme importância estratégica?

Quando a FUNAG e o IPRI me falaram da intenção de publicar outra vez este livro, conquanto evidentemente honrado, cheguei a ter dúvidas se isso faria sentido. O texto era "datado" inclusive no título: a "Década das Conferências" foi a de 1990. Eu sabia que atualizar o que havia escrito logo depois de cada um daqueles encontros, ainda com sensações das experiências vividas, seria tarefa impossível. Sem falar da transversalidade esperada, todas as conferências se enquadravam em séries temáticas que previam outros encontros, de que não participei nem de longe. A quantidade de novos documentos a serem analisados exigiria um fôlego de que não disponho, assim como a dedicação e o tempo de pesquisa de várias dissertações acadêmicas[332].

332 Algumas já foram realizadas, pelo menos parcialmente, no próprio Curso de Altos Estudos do Instituto Rio-Branco. Dentre as publicadas e listadas pela FUNAG em 2016, cito *inter alia*, as dissertações de Miguel Darcy de Oliveira "Cidadania e globalização – a política externa brasileira e as ONGs" (1999), de Ernesto Otto Rubarth "A diplomacia brasileira e os temas sociais: o caso da saúde" (1999) e de André Aranha Corrêa do Lago "Estocolmo, Rio, Joanesburgo: o Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas" (2007). Muito se escreveu no Brasil sobre a Conferência de Viena de Direitos Humanos, mas a atualização crítica de seu significado tem sido feita por mim mesmo (v. *Os Direitos Humanos na Pós-Modernidade e É Preciso Salvar os Direitos Humanos!*, S. Paulo: Editora Perspectiva, 2005 e 2018, respectivamente).

Por outro lado, pensando bem, inclusive pela lembrança dos fatos "impressionistas" que me voltavam à cabeça, a reedição dessas crônicas tais como estavam no original podia, sim, valer a pena. Não se tratava da exumação de textos ultrapassados. Os escritos e os documentos têm sido lidos por sucessivas gerações de diplomatas, no curso de formação do Instituto Rio-Branco, e outros estudiosos. Segundo dizem, as descrições de como se chegou ao consenso constituem exemplos didáticos de "técnicas de negociação diplomática". Outros leitores, na sociedade civil, veem o conjunto de recomendações da década de 90 como fontes ainda válidas para reivindicações atuais. Agora mesmo, em setembro de 2018, em encontro para o qual fui convidado para rememorar a Conferência do Cairo de 1994, soube da antropóloga Marta Maria do Amaral Azevedo, professora da UNICAMP e ex-Presidente da FUNAI, que o livro fora por ela utilizado até mesmo junto às mulheres indígenas do Distrito de Iauaretê, no Alto Rio Negro, como fonte de inspiração para abrir, entre indígenas variados e não indígenas da região, espaços de "diálogo e respeito" pelos direitos humanos e pelos diferentes tipos de família, casamento e parentesco existentes. Se essas visões já justificariam a reedição do livro conforme escrito nos anos 1990[333], argumento definitivo me foi transmitido pela mensagem que recebi no início de 2018 de professora de universidade baiana, cujo texto reproduzo, com satisfação, a seguir:

> *Prezado Embaixador,*
>
> *Cumprimentando-o, gostaria de me apresentar. Sou Vanessa Borges, professora do curso de Relações Internacionais*

333 Publicado em Brasília, em 2001, pelo Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (IBRI), com apoio da Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), em coleção organizada pelo Professor José Sombra Saraiva, da UNB, com patrocínio da Petrobrás.

do Centro Universitário Jorge Amado, em Salvador-Bahia, onde ministro a disciplina Relações Internacionais e Temas Sociais, utilizando como base o seu livro "Relações Internacionais e Temas Sociais: a Década das Conferências".

Desde 2016, inspirada por uma citação do senhor na introdução da supracitada obra ("Se por um lado é verdade que os documentos resultantes dos grandes encontros por ela [ONU] patrocinados aparecem destoantes das práticas observadas e muito distantes da realidade vivida, por outro eles não deixam de compor um referencial legítimo, vigente e disponível para todos os que desejem agir para modificar essa realidade. Podem, portanto, e devem ser aplicados"–p. 23), implementei um projeto no qual os estudantes do nosso bacharelado, a partir da identificação de carências locais que poderiam ser sanadas a partir da colocação em prática de pontos estabelecidos nos planos de ação das conferências da ONU, elaboram projetos de lei e os apresentam a membros do poder legislativo (municipal ou estadual, a depender da competência da matéria). Essa atividade gerou dez PLs, três dos quais foram abraçados por dois vereadores e um deputado estadual (1ª. Instituição da Política Estadual de Atendimento Imediato, de Urgência e Emergência, às mulheres em situação de violência física, sexual e psíquica no Estado da Bahia; 2ª. Inclusão de conteúdo sobre proteção ambiental e desenvolvimento sustentável nas escolas municipais soteropolitanas; e 3ª. Instituição de uma Política Municipal de Atendimento Especializado voltado para mulheres transexuais na cidade de Salvador)[334].

Sendo assim, gostaria de:

334 Conforme esclarece a professora, a metodologia da atividade está descrita no link: <http://www.encontro2017.abri.org.br/resources/anais/8/1498434035_ARQUIVO_VanessaBorgeseMatheus-Souza-APRENDIZAGEMATIVAESIGNIFICATIVANASRELACOESINTERNACIONAIS.pdf>.

1) Agradecer pela sua dedicação e empenhado trabalho nas áreas de Relações Internacionais e Direitos Humanos, que suscitaram não apenas em mim, mas nos jovens estudantes do nosso bacharelado a vontade de extrapolar os limites da sala de aula e agir como promotores do desenvolvimento social.

2) Compartilhar com o senhor que, graças a esse projeto, ressalto – inspirado em suas palavras –, a International Studies Association (ISA) acaba de me conceder o Deborah Gerner Innovative Teaching in International Studies Award. Também fui convidada pelo comitê do Prêmio a tentar publicar o supracitado artigo em journal da associação. O texto já está traduzido e em fase de última revisão.

3) Desejar que esteja em seus planos a atualização da obra, pois novos temas já foram objeto de conferências, novos planos de ação já foram implementados ou estarão em discussão e, mais do que tudo isso, uma segunda edição da obra poderá inspirar novos projetos como o que eu desenvolvi.

4) Colocar nossa escola à sua disposição e afirmar que, quando estiver aqui pelos lados da Bahia, será uma honra conhecê-lo e recebê-lo em nosso bacharelado.

Um agradecido abraço,

Profa. Vanessa Borges – Coordenadora do Núcleo de Pesquisa e Extensão em Relações Internacionais – NURI

No NURI, do Centro Universitário Jorge Amado, em Salvador, eu estive, e foi ótimo. A atualização desejada do livro nunca chegou a constar de meus planos, pelos motivos apontados. Os agradecimentos pelo trabalho na ativa, eu retribuo, de coração, à professora Vanessa Borges, cujo empenho e competência na matéria, já reconhecidos internacionalmente, vão continuar por muitos anos.

Se a possibilidade plausível era reeditar o volume tal como aparecera, isso não significava desobrigar-me de acrescentar, de alguma forma, certos elementos e conclusões pessoais mais recentes. Daí a ideia deste posfácio, que não substitui nem prejudica o prefácio luminoso do professor Paulo Sergio Pinheiro. E para fazer a complementação pertinente, começo por salientar que a "década das conferências" terminou incompleta, como eu adiantara na Conclusão Geral, com o último encontro marcado para dois anos depois, em Durban, na África do Sul. Outras conferências ainda se realizaram no final dos anos 90, sendo a Cúpula do Milênio, de setembro de 2000, a mais consequente como programa.

Realizada em Nova York, a Cúpula do Milênio reuniu, na virada do século, 191 chefes de estado e de governo, praticamente a totalidade de membros da ONU. Pela Declaração nela adotada, os líderes políticos assumiam o compromisso de realizar e promover esforços para atingir, até 2015, os denominados Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, em oito temas: 1) eliminação da fome e da miséria, 2) educação básica para todos, 3) igualdade de direitos entre os sexos com valorização da mulher, 4) redução da mortalidade infantil, 5) saúde materna, 6) combate à AIDS, à malária, à tuberculose e outras doenças, 7) sustentabilidade ambiental, 8) parcerias mundiais como objetivo e meio para a consecução disso tudo, inclusive pela redução de dívidas externas. Abordando, naturalmente, assuntos e diretrizes dos encontros anteriores, a Cúpula do Milênio, até mesmo pelo título indefinido, não era voltada para um tema predeterminado da esfera social. Muitos especialistas da área a consideram, por sinal, decepcionante, um retrocesso sensível ao que havia conseguido nas conferências anteriores.

A última conferência da sequência iniciada em 1992 com a conferência do Rio de Janeiro, sobre o meio ambiente, ocorreu em

2001: a Conferência de Durban contra o racismo, a discriminação racial, a xenofobia e intolerância correlata. Não como atualização, mas como complementação daquilo que vi e descrevi sobre as conferências da década dos 90, acredito que, de minha parte, o elemento principal faltante seria uma crônica desse encontro assemelhada àquelas que compõem o corpo original deste livro. Como isso já está feito e publicado no Brasil e no exterior[335], e tendo em conta que repetir agora, passados dezessete anos, o que escrevi antes com a memória viva, carece de sentido, limito-me a assinalar alguns pontos. Há um "porém" que, em princípio, diferencia a Conferência de Durban daquelas realizadas na década anterior. Enquanto as intenções fundamentais eram as mesmas, de aprimorar as condições sociais do mundo para o século XXI, a Conferência contra a Discriminação Racial destoou em aspectos importantes. Alguns eram intrínsecos ao evento: custou demasiado a ser efetivamente convocado, não chegou a constituir um encontro de todos os Estados e quase não aprovou documentos finais. Outros aspectos decorrem de fatores externos terríveis, simbólicos do fim de uma era: os ataques às torres do *World Trade Center*, em Nova York, e ao Pentágono, em Washington. A eles se agregou, como fator de ampliação do descrédito no multilateralismo, a reação escolhida pelos Estados Unidos de George W. Bush para retaliar os ataques, estendida no tempo e no espaço, em aliança com diversos participantes, muito além do que poderia fazer sentido. Aí, porém, entramos em outra história.

Quando tive a ousadia de propor, em 1994, na hoje extinta Subcomissão das Nações Unidas para a Prevenção da Discriminação e Proteção das Minorias, onde os membros atuavam a título pessoal,

335 Na *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano 5, n. 2, 2002, e no livro, *Os direitos humanos na pós-Modernidade* (S. Paulo: Perspectiva, 2005), pp. 113-140. Versão em inglês desse mesmo texto foi publicada nos Estados Unidos na *University of San Francisco Law Review*, v. 37, n. 4, verão de 2003, e nos Países Baixos, no *Netherlands Quarterly of Human Rights*, v. 21, n.3, setembro de 2003.

uma conferência mundial sobre o racismo e as formas correlatas de discriminação, ela foi apresentada como complemento àquilo que estava sendo discutido nas áreas do meio ambiente, dos direitos humanos, da população e do desenvolvimento social[336]. Tendo participado como delegado da Conferência de Viena um ano antes, com as outras já programadas até 1996, parecia-me evidente que um encontro para tratar do racismo era também necessário. A par de mais uma iniciativa da ONU para erradicar esse problema ubíquo, já acrescido de formas inerentes à globalização pós-Guerra Fria, o encontro poderia constituir uma tentativa para prevenir "limpezas étnicas", termo então vulgarizado como específico dos conflitos que vinham desfazendo a Iugoslávia. Inspirava a mim e a todos os demais membros da Subcomissão, que aprovaram sem titubear a proposta, o papel das Nações Unidas na luta exitosa contra o sistema do apartheid[337]. Daí a sugestão verbalizada, não escrita, de que o evento ocorresse na nova África do Sul, do recém-empossado Presidente Mandela.

A conferência não chegou a realizar-se na época esperada em função de desentendimentos entre Estados e grupos regionais, no ECOSOC e na Assembleia Geral, sobre seus objetivos. Ao contrário do que se insinuava nos outros temas, racismo não era um problema particularmente grave do antes chamado Terceiro Mundo. Na qualidade de herança prolongada do colonialismo, a carapuça não caía confortável nas cabeças do Grupo Ocidental. Israel, não sem razão, via que o encontro poderia ser aproveitado pelos árabes em apoio aos palestinos. O Grupo Africano e os países caribenhos não escondiam que desejavam obter perdão para as

336 Guardo comigo o texto datilografado daquele discurso, que fiz em 4 de agosto de 1944. Seu resumo pode ser lido no *Press Release* do Escritório da ONU em Genebra HR/SC/94/8, daquela mesma data.

337 A ideia da conferência foi formalizada pela Resolução 1994/2 da Subcomissão. Seu único parágrafo operativo recomendava, conforme a hierarquia dos órgãos, à antiga Comissão dos Direitos Humanos que, na primeira sessão subsequente, sugerisse ao Conselho Econômico e Social (ECOSOC) e, por ele, à Assembleia Geral, a possibilidade de convocar tal encontro mundial para 1997.

dívidas e outras compensações financeiras das antigas metrópoles. A Ásia, muito dividida, tinha inclinações e problemas próprios, peculiares, como o fundamentalismo islâmico, o terrorismo talibã ou o sistema de castas hinduísta. O extinto "bloco socialista" ou já se havia integrado com fervor ao "Ocidente" ou, no caso da Rússia, vivia a fase de instabilidade do governo Yeltsin, com indefinições acentuadas. Por todas essas razões, em contraste com os ditos "novos temas", o racismo, fenômeno maligno onipresente ao longo da história da humanidade, mais espalhado e visível depois da Guerra Fria, não chegou ser incluído entre os assuntos prioritários dos anos 90. Após quatro anos de discussões provocadas pela sugestão da Subcomissão em 1994, a convocação de uma conferência deu-se somente em 1997, no âmbito de resolução rotineira de título eloquente: "Terceira Década de Combate ao Racismo e à Discriminação Racial" [338].

A Conferência de Durban, de 2001, foi a primeira grande conferência das Nações Unidas no novo século, lamentavelmente desprovida da universalidade das demais. Israel e Estados Unidos, que participaram do início, decidiram abandoná-la, em meio a discussões acirradas. A par dessa retirada, as dificuldades nas negociações dos que ficaram continuou tão intensa, e a aprovação de documentos, tão confusa, que o término dos trabalhos somente ocorreu em 8 de setembro, um dia depois da data de encerramento – previsto e realizado sem documento final com cerimônia esdrúxula no dia 7[339]. Na Assembleia Geral posterior, quando da consideração do relatório de Durban, além dos esperados votos contrários israelense e norte-americano à resolução aprobatória, o Canadá e a Austrália se abstiveram, aumentando a falta de consenso. E todos os quatro eram países importantes com minorias

338 Resolução 52/111, da Assembleia Geral (meu grifo).

339 Para quem tiver curiosidade, a forma de aprovação inesperada dos documentos está descrita resumidamente em meu texto de 2002 (*op.cit.* nota 5 *supra*).

étnicas e raciais expressivas. Como se tais complicadores não bastassem, os resultados dessa conferência viram-se obnubilados para o público pelos atentados do Onze de Setembro, quando os delegados voltavam para casa.

É verdade que os ataques terroristas nos Estados Unidos, ao contrário do que se havia anunciado para o Cairo em 1994, nada tinham a ver com a Conferência em si, por mais que as questões da Palestina e das discriminações por etnia nela tenham sido acerbamente discutidas. Tampouco o fato de a Declaração e o Programa da Ação dela emergentes não terem sido apoiados por todos os Estados, como quase ocorreu em Viena, Beijing e Istambul, chegou a engendrar seu ostracismo. No âmbito das Nações Unidas e em particular no Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial (CERD), os documentos finais de Durban são referências importantes, tendo levado, desde cedo, à criação de mecanismos formais para garantir-lhes acompanhamento: o Grupo de Peritos Eminentes Independentes e o Grupo de Trabalho Intergovernamental Sobre a Efetiva Implementação da Declaração e do Programa de Ação de Durban. Dos documentos emergiram ainda órgãos semipermanentes com atribuições específicas, como o Grupo de Peritos das Nações Unidas sobre as Pessoas de Ascendência Africana e o Grupo de Trabalho *Ad Hoc* para a Elaboração de Normas Complementares. Sem falar na Conferência de Revisão de Durban, igualmente polêmica por motivos ampliados, que se realizou na própria sede do Escritório das Nações Unidas em Genebra, em abril de 2009, com participação limitada.

Malgrado as críticas que gerou, não apenas em função dos desentendimentos árabe-israelenses[340], a Conferência de Durban como encontro mobilizador teve grande repercussão.

340 Note-se que, em função das críticas ao evento, inclusive por ex-membro respeitado do CERD, em todas as publicações meu texto se intitulava "A Conferência de Durban contra o Racismo e a Responsabilidade de Todos".

Somente o Fórum de ONGs, paralelo às reuniões oficiais, contou com 8 mil participantes e 3 mil entidades não oficiais de todos os continentes, sendo a representação brasileira uma das mais numerosas. Tendo os documentos oficiais como inspiração para a ação externa e doméstica, Durban foi particularmente importante para os movimentos contra a discriminação racial, que ganharam nova força. Nesse sentido, ela fortaleceu o Movimento Negro Brasileiro, inclusive como ator internacional, assim como a formação de movimentos equivalentes entre os grupos respectivos de outros países da América Latina. Depois dela, com trabalho dissuasório do CERD e outros mecanismos, raros são os Estados que ainda se declaram homogêneos, sem minorias, miscigenação e sincretismos. Foi em Durban que se firmou internacionalmente a expressão "afrodescendentes", por influência dos militantes norte-americanos, termo que abrange os mestiços como forma voluntária de auto identificação estatística, sem que isso obrigue a se negarem as categorias mescladas e sua "contribuição valiosa" à promoção da tolerância[341]. E foi a Conferência de 2001, com seus encontros preparatórios e capilaridade posterior, que estimulou a adoção de medidas especiais temporárias em países como o Brasil, destinadas a elevar as condições de segmentos populacionais historicamente prejudicados. Outro tipo de população que se beneficiou do evento foram os povos indígenas, objeto de diversas recomendações, entre as quais a que pedia urgência para o projeto de declaração sobre seus direitos (parágrafo 206). Discutida por muitos anos em diversos grupos de trabalho e órgãos competentes das Nações Unidas, objeto de resistências pelas inovações conceituais que

341 Vale lembrar aqui o parágrafo 56, quase esquecido, da parte declaratória, que diz:
"Reconhecemos a presença em muitos países de uma população mestiça, de origem étnica e racial mesclada, e sua contribuição valiosa à promoção de tolerância e respeito nessas sociedades, assim como condenamos a discriminação contra ela, especialmente porque tal discriminação pode ser negada em função de sua natureza sutil (Report of the World Conference Against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance, Nações Unidas, doc. A/CONF.189/12 – minha tradução).

trazia, a Declaração dos Direitos dos Povos Indígenas foi adotada pela Assembleia Geral em 2007[342].

Da Conferência de Durban não me vêm à memória relances divertidos. Recordo, sim, com prazer, os trajes alegres africanos, e as cores estonteantes da natureza e da gente da África do Sul. Lembro dos momentos mais difíceis, quando as acusações árabes contra Israel e vice-versa, especialmente no fórum não-governamental, pareciam levar os presentes às vias de fato. Lembro do grupo de *dalits* presentes, que queriam, sem conseguir, introduzir as castas na agenda da conferência. Lembro de delegados oficiais brasileiros ativos, ameaçando propor a discriminação contra homossexuais nos projetos, caso certos países insistissem em posições fundamentalistas em outras áreas. Recordo, com a compreensão de um problema doloroso também brasileiro, a recomendação dos hotéis para que os delegados não se afastassem do respectivo quarteirão à noite por causa da violência.

Depois da Conferência de Durban, de que participei pessoalmente, é-me difícil descrever e avaliar com adequação outras conferências. Não obstante, a participação no Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial (CERD), na sede europeia da ONU, em Genebra, desde 2002 até o final de 2017, permitiu-me manter contato direto com as Nações Unidas. Dessa maneira pude observar de perto, em órgãos multilaterais, fenômenos e tendências. Impressionava-me ver o quanto os temas das conferências adquiriram prioridade discursiva nas agendas políticas, a quantidade de órgãos criados em todo o mundo para lidar com eles, a importância cada vez maior dos movimentos sociais como atores que utilizavam as recomendações internacionais aprovadas. Foi graças a eles, com forte estímulo das universidades,

342 Comento as principais inovações e os efeitos que a Declaração tem tido no CERD no livro *É preciso salvar os direitos humanos*, especialmente p. 95-98.

celeiros da militância, que várias conquistas dos documentos finais se traduziram em legislação na esfera dos Estados. Também foi curioso notar, especialmente com base no ocorrido em Durban, que a posição oficial de um governo eleito de forma democrática também pode revelar-se irrelevante para a respectiva sociedade. Sem a presença de delegação oficial dos Estados Unidos em Durban, os herdeiros norte-americanos do movimento pelos direitos civis dos anos 60, na vertente ideológica mais diferencial, permaneceram e continuaram influentes. Ressalto a adjetivação de "governo eleito de forma democrática" porque, como demonstra a experiência dos direitos humanos, em países não democráticos, onde não há sociedade civil influente, é sempre a pressão externa que procura com mais força obter as mudanças. Notei também, em contraste com tudo isso, o quanto a influência de facções extremadas de todos os credos aumentava entre Estados e ONGs, ao passo que o neoliberalismo econômico se fortalecia, a riqueza se concentrava ainda mais e o capital financeiro, que construía miragens, mostrava-se também capaz de destruir o que parecia mais sólido.

Os direitos específicos da mulher, com o estabelecimento de ministérios e secretarias especiais até em países muçulmanos, receberam impulso em várias direções. Os negros de fora da África passaram a ter um nível de visibilidade inédito, passando a contar com participação expressiva na classe média de países onde são numerosos. A ideia de participação e *empowerment* de populações afetadas por projetos e políticas públicas se disseminou, embora grupos dessas populações muitas vezes não se considerem participantes. A busca de desenvolvimento sustentável produziu tecnologias inovadoras, muitas das quais se tornaram correntes, associadas a normas e tratados, juntamente com modismos elitistas que perduram. Os direitos específicos de homossexuais e assemelhados, não tratados nas conferências, mas ligados à não

discriminação de gênero definida em Beijing, talvez seja o tema novo que mais cresceu. Com feições do movimento LGBTI norte-americano, encampado pela esquerda ocidental e pelos meios de comunicação de direita como desafio progressista, o tema é atualmente onipresente. Todos esses avanços, que melhoraram a situação respectiva na maior parte das sociedades, revelam-se, contudo, frágeis e, no caso das mulheres e homossexuais, contraditórios com a revalorização das tradições religiosas e com o recrudescimento de crenças fundamentalistas. Pior, os avanços culturais são descartados diante de expectativas contrárias de ganhos, lucros imediatos de empresas sem interesse pela sociedade onde operam, ou autopromoção de oportunistas em campanha. As ameaças e obstáculos a direitos universais e de grupos se acham hoje visíveis, mais do que nos lugares habitualmente criticados quando cobertos pela "grande imprensa", nas "grandes democracias".

É difícil atribuir as causas das dificuldades societárias atuais a pessoas ou lideranças determinadas. Por mais que alguns políticos arrogantes sejam bastantes óbvios, rotulados ou não de fascistas ou "populistas", que têm chegado ao poder, o problema real é sistêmico. Os governantes de países não desenvolvidos, independentemente de partidos, raramente podem escapar às exigências de austeridade imperantes. Sejam eles de esquerda ou de direita, o recurso democrático a que todos apelam, em particular na América Latina, tem sido de apoiar-se nos movimentos sociais para obter mudanças. Entretanto, especialmente nos Estados considerados modelares, os movimentos atuantes de hoje, ainda ditos "de esquerda", não são mais aqueles voltados para a classe social e reformas igualitárias. Não são mais aqueles que historicamente levaram, com apoio de visionários como Keynes após de crise de 1929, à criação das instituições do chamado "Estado-Providência", do Estado de Bem-Estar dentro do mundo capitalista. Nem

tampouco são os sindicatos de trabalhadores que obtiveram o reconhecimento de direitos econômicos e sociais na Europa e outros locais do Ocidente. Na esteira da derrocada do "socialismo real", os movimentos abandonaram a esperança de mudanças estruturais, atribuindo, com bênçãos do neoliberalismo, a falta de desenvolvimento social a meros preconceitos. Movimentos marcantes, como os de mulheres, de negros, de homossexuais, de minorias étnicas, antes seriamente igualitaristas, agora são voltados para questões de identidade, para a asserção de direitos grupais específicos.

Isso não constitui de *per si* um problema. A defesa de minorias discriminadas ou negligenciadas é positiva. Não deve ser abandonada na defesa do progresso coletivo. A dificuldade real ocorre quando os movimentos, fortalecidos pela multiplicação de ONGs, passam a atuar de maneira demasiado simplista. Fazendo cobranças que o Estado e a sociedade não têm condições de atender nas circunstâncias existentes, agem de maneira contraproducente, dando munição às críticas de opositores. Cobram prioridade para os direitos de presidiários, ou terroristas provados, em Estados que não conseguem garantir segurança nem justiça à população. Impõem exigências secundárias na proteção de trabalhadores empregados, quando os empregos escasseiam sem alternativas. Respaldam-se até, em alguns casos, em tradições alheias absurdas que, de repente, passaram a ser vistas como politicamente corretas. Ainda me espanta, nessa linha, ver como o véu ocultador do rosto, logo da identidade pessoal de quem o porta, transformou-se em emblema forçoso da mulher muçulmana, servindo de panfleto "libertário" contra legislação que o proíba[343]. A própria ideia de

343 Vejo nos noticiários dinamarquesas com *burkas e nikabs* para defender, em Copenhague, o "direito das mulheres de usar o que quiserem" e, segundo consta, a própria liberdade de religião. Como se o véu, hoje dito muçulmano, fosse preferência autêntica e autônoma de todas as mulheres que o portam.

correção política, originalmente louvável, aplicada nos anos 90, foi adquirindo aspecto intransigente, irreal, deslocado no espaço e no tempo. Pasmei-me de ver indígenas da Califórnia condenando o realmente progressista papa Francisco por fatos ocorridos na época da colonização espanhola[344]. Da mesma forma que me choca a agressividade daqueles que usam redes sociais para ofender belezas negras da televisão, impressionam-me meninas afro-brasileiras qualificando reproduções de desenhos de Debret, descritivos do Brasil do século XIX, como manifestação de apoio à escravidão[345]. Nessas condições deturpadas, aquilo que havia sido concebido para incentivar a tolerância foi-se tornando intolerante, manipulador de fatos conhecidos, cerceador da liberdade de expressão.

As identidades são inegavelmente importantes e, como já disse em outros termos, devem ser protegidas. Entretanto, quando as exigências soam como provocação expletiva, além de constituírem proposições autodestrutivas, esmaecem o caráter planetário dos documentos da ONU. Sobrepondo-se resolutamente à noção constitucional de cidadania abrangente, os militantes identitários não se demonstram apenas egocêntricos. Comprovam-se desatentos. Não veem que os radicais de direita, que os ameaçam, usam a mesma ideia de "identidade" em sentido oposto, na defesa dos direitos de uma "cidadania autêntica" por eles inventada. Enquanto essas variantes concentram-se na esfera da cultura hegemônica, ou, como se dizia, na superestrutura, a falta de integração estrutural efetiva, a precariedade do emprego, o desemprego e a falta de segurança social, associadas a preconceitos reais renitentes, produzem crispações perigosas. No mesmo ritmo

344 Por ocasião da canonização, em 2009, de missionário franciscano do século XVII que havia protegido, mas catequisado, ancestrais os mesmos indígenas.

345 As ofensas racistas a artistas e jornalistas têm sido tão divulgadas que não creio requererem exemplificação. O caso da estudante de minha terra ofendida pelo estampado de um tecido, que foi, por isso, retirado de exposição, eu li, estarrecido, em notícia da Globo que não cheguei a anotar, na internet, em 2017.

em que elas se fortalecem e podem recorrer ao terror, o uso e abuso das drogas, o narcotráfico, o crime em geral, a corrupção, a violência generalizada e a descrença na democracia vão corroendo as sociedades e os Estados.

Sei que estou soando pessimista. Não sei como expressar otimismo nas circunstâncias presentes. Assinalo, porém, que as dificuldades não podem ser encaradas como final do caminho. O trabalho de aprimoramento das condições raciais, étnicas, de gênero e, sobretudo, classistas precisa prosseguir, sem obsessões ou exclusivismo. Se isso requer novas conferências, tenho dúvidas. As décadas do século XXI têm sido mais aflitivas para todos do que a década que seguiu ao fim da Guerra Fria. Se ao se iniciar a Conferência de Viena sobre Direitos Humanos, em 1993, havia o temor de que ela viesse a constituir um retrocesso para o que existia até então na matéria, o que dizer do final da década corrente, que se afigura tão amedrontadora em quase todos os domínios? Em que o multilateralismo internacional vem sendo diuturnamente ameaçado em todos os quadrantes? Acredito que melhor seja tentar superar os problemas sociais de agora com os documentos em vigor, fazendo o necessário para evitar que eles sejam destroçados.

Como se dizia imperativamente nos anos 90 a propósito do meio ambiente: "Pense globalmente; aja localmente". Para modificar o global é preciso atuar no local. Isso me parece mais amplo e ainda mais pertinente neste período de introversão defensiva. Ela está ocorrendo com base em eleições e referendos na Inglaterra, nos Estados Unidos, na maior parte da Europa, em quase todos os países que provocam, mas também sofrem, os "danos colaterais" da globalização sem controles. A volta de atenções para o conjunto da sociedade em que atuam, começada alhures de maneira distorcida, contra imigrantes, parece, talvez, também, a maneira oportuna de

reagir contra os fascismos esboçados. Para combater esse fenômeno expansivo, neste século iniciado com ganância, xenofobia e terror, é preciso evitar o exclusivismo do grupo acima das necessidades da comunidade maior. Tal introversão não significa reproduzir nacionalismos românticos, endossar patriotadas grotescas ou reensaiar militarismos golpistas. Tampouco significa forçar uma nova ética, inexistente sequer entre os militantes de causas específicas, que predomine em conjuntura tão adversa.

As diferenças na composição das sociedades existentes são matéria importante também para o indivíduo, que pode servir de amálgama. Na presunção idealista da Declaração Universal de Direitos humanos, que em breve celebrará 70 anos: "Todas as pessoas nascem livres e iguais em dignidade e direitos", e todos os indivíduos "são dotados de razão e consciência". A proteção necessária dos ditos "diferentes", na linha das conferências da década prolongada, faz sentido somente como meio de integração democrática: horizontal, não hierárquica, sem caldeirão dissolvente, nem reações hipersensíveis de particularidades aguçadas.

Com essa diretriz em mente, talvez seja factível mais tarde, em período menos crítico, insistir em novas conferências minimamente realistas que proponham avanços planetários. Nas circunstâncias de hoje, é preferível manter como fonte de inspiração para todos, usada e deturpada, mas seguramente madura, aquilo que, em conjunto, na década dos 90 eu chamava, com cautelosa esperança, de "manual de utopia".

José Augusto Lindgren-Alves
Rio de Janeiro, outubro de 2018

Formato	**15,5 x 22,5 cm**
Mancha gráfica	**10,9 x 17cm**
Papel	**pólen soft 80g (miolo), cartão supremo 250g (capa)**
Fontes	**AaronBecker 16/22, Warnock Pro 12 (títulos); Chaparral Pro 11,5 (textos)**

O livro "A Década das Conferências", de autoria do embaixador José Augusto Lindgren-Alves, trata do esforço diplomático de aperfeiçoar o ordenamento internacional mediante a negociação de instrumentos capazes não só de proteger a humanidade, como também de melhorar suas condições de vida, e o seu *habitat*. Esse trabalho representou um avanço nos padrões de convivência e de moralidade, de respeito aos direitos humanos, de condenação de práticas predatórias, de atenção aos mais desprotegidos, enfim um momento de evolução da diplomacia multilateral com o olhar nas questões do presente e a reflexão sobre o mundo que queremos.

A obra enriquece o acervo bibliográfico digital da Funag e permitirá amplo acesso ao público leitor em todo mundo. Seu lançamento é oportuno. Coincide com momento difícil para o multilateralismo, que exige reflexão por parte da opinião pública global em relação ao papel das Nações Unidas, e de todo o sistema criado pela diplomacia no pós-guerra e que não encontra paralelo, nem substituto.

Embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima
Presidente da Fundação Alexandre de Gusmão

ISBN 857631782-6
9 788576 317821

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO
www.funag.gov.br